



UNIVERSIDADE GAMA FILHO

Zairo Lara Filho

Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Dissertação de Mestrado

Departamento Jurídico

Rio de Janeiro

- 1980 -

UNIVERSIDADE GAMA FILHO

Zairo Lara Filho

Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento Jurídico da Universidade Gama Filho como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor FRANCISCO
MAURO DIAS

Rio de Janeiro, de de 1980

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS
SUBSECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO
Seção de Livros, Folhetos
e Periódicos

Nº DATA

12422



BDJur 18
<http://bdjur.stj.gov.br>

11 184

T
338.242.4
L 3181

À minha mulher e filhos, pelo irreparável sacrifício da convivência familiar em favor do estudo e da reflexão.



Meus agradecimentos

Ao Professor ARMANDO DE OLIVEIRA MARINHO, o primeiro Mestre na senda do Direito Administrativo.

À UNIVERSIDADE GAMA FILHO, fonte da formação e do aperfeiçoamento.

Ao Professor Orientador FRANCISCO MAURO DIAS, experiência sempre acessível ao Mestrando.

RESUMO

A sociedade contemporânea debate-se em torno de múltiplos problemas com inequívocas conotações econômicas.

O Direito, entendido como o conjunto de normas organizadoras e reguladoras do mundo social, sofre as influências das pressões econômicas, contra as quais a própria lei deve exercer ação limitadora.

O presente trabalho detem-se sobre a característica intervencionista do Estado Moderno no domínio econômico, campo em que difícil se torna a determinação da influência pre^{va}lente: se do Direito ou da Economia.

Os variados mecanismos de intervenção são examinados, bem como a estrutura jurídico-político dos Estados da atualidade, deixando entrever um desafio à reflexão jurídica: a necessidade do intervencionismo estatal sem dependência ou influência absoluta das pressões econômicas.

Tais temas são trazidos à análise como resultado global do ciclo de estudos do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Gama Filho e representa, acima de tudo, o reconhecimento de que a sociedade moderna aguarda ainda um ajustamento entre o Direito e os fins perseguidos pela atividade econômica.

ABSTRACT

The contemporary society struggles against multiple problems that surely bear economic connotations.

Law, being a set of organizing and regulating rules of the social world, is subject to the influences of economic pressure against which Law itself must exert a limiting action.

This work focuses on the interventionist nature of the Modern State in the economic realm, in which it becomes difficult to determine the prevailing influence: whether that of Law or of the Economy.

The varied mechanisms of intervention are examined as well as the political and judicial structures of present day States, all of which foretell a challenge in judicial reflection: the need of State interventionism without any dependence or absolute influence of economic pressures.

These topics are analysed as a global result of the study cycle of Master's Program in Law of the Universidade Gama Filho and they represent, above all, the recognition of the fact that modern society still awaits for a reconciliation between Law and the objectives pursued through economic activity.

SUMÁRIO

I	-	INTRODUÇÃO	1
II	-	O DIREITO ECONÔMICO: Origem, Formação e Tendências.	3
III	-	ESTADO - EVOLUÇÃO HISTÓRICA	14
IV	-	CARACTERÍSTICAS INTERVENCIONISTAS DO ESTADO MO- DERNO	30
V	-	MECANISMOS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE..	43
	-	Desapropriação	43
	-	Requisição	46
	-	Servidão Administrativa e Ocupação Temporária	47
	-	Tombamento	48
VI	-	MECANISMOS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔ- MICO	50
	-	Mecanismos genéricos	51
	-	Mecanismos específicos	82
	-	Monopólio	83
	-	Repressão ao abuso do poder eco- nômico	90
	-	Controle de preços	118
	-	Controle do abastecimento	126
	-	Mecanismos indiretos de intervenção .	136
VII	-	SÍNTESE	144
VIII	-	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
IX	-	BIBLIOGRAFIA	150

INTRODUÇÃO

O mundo moderno, em que pese a grande tecnologia alcançada e o desenvolvimento cultural que o caracteriza, se debate com problemas de natureza econômica. Não há sociedade alguma, seja dos regimes socialistas, seja do mundo capitalista, imune ao pertinaz flagelo da recessão econômica, deflagradora de problemas sérios, cujo desate nem sempre ocorre aos estadistas e aos juristas com a adequação desejável.

Conforme assinala EDWARD HEATH⁽¹⁾, ex-Primeiro Ministro e Membro do Parlamento da Inglaterra, o mundo atual enfrenta, ao mesmo tempo, cinco problemas econômicos que nunca se apresentaram simultaneamente: inflação elevada, grande desemprego, altas taxas de juros, produção estagnada e a contínua elevação do preço da matéria prima essencial do século: o petróleo.

Ao Estado moderno, com sua característica intervencionista predominante, tem-se atribuído uma participação ativa no processo econômico, quer como ordenador do seu desenvolvimento, quer como verdadeiro agente empresarial. Esta duplicidade de posições suscita uma série de indagações de ordem doutrinária cujas considerações acham-se longe de se esgotarem.

Há necessidade de um dirigismo estatal? Que posição assume o Estado diante das pressões econômicas da atualidade? O Direito Econômico, complexo de normas regulador da ação estatal sobre o sistema econômico, influencia e condiciona a Economia ou sofre-lhe pressão a ponto de ser por ela determinado? Há dirigismo estatal na economia ou a ordem ju-

rídica depende das imposições econômicas?

O presente trabalho aborda, sem pretensão de esgotar a matéria ou de responder-lhe cabalmente tais questões, uma série de considerações atinente ao Direito e à Economia Política, desenvolvidas em torno da necessidade do dirigismo estatal sem dependência absoluta das pressões econômicas.



II - O DIREITO ECONÔMICO: Origem, Formação e Tendências

O Direito é, na expressão lapidar de HERMES LIMA,⁽²⁾ "o conjunto de regras de organização e conduta que, consagradas pelo Estado, se impõem coativamente, visando a disciplina da convivência social."

Embora a doutrina apresente inúmeras formas e critérios para a conceituação do Direito, desde suas origens remotas, a natureza deste trabalho não permite senão partir de uma posição já consolidada, já que vamos nos deter no relacionamento entre este e a Economia. A conceituação segundo a ótica de HERMES LIMA pode ser aceita satisfatoriamente se considerarmos que, independentemente do regime político e do momento histórico, o Direito tem sido, de fato, o conjunto de normas disciplinador da convivência social.

A consagração pelo Estado constitui outro fator típico, desde que as comunidades se organizaram administrativa e politicamente: somente as normas editadas pelo Estado merecem sujeição irrestrita e coativa, porque emanadas da entidade que representa a vontade coletiva.

Sua divisão dicotômica clássica - Direito Público e Privado, apesar das inesgotáveis discussões acadêmicas que enseja, constitui aspecto quase transcendental de sua essencialidade. Sua posição enciclopédica, mercê do relacionamento com as demais Ciências Sociais e a imprescindibilidade de sua presença no universo social tornam dispensáveis maiores considerações quanto à conceituação, formação, objeto, métodos e com postura científica, sobretudo entre juristas.

Economia, por seu turno, expressa o modo de administrar ou governar a casa, os bens ou o estabelecimento particular ou público. Desta acepção genérica e ampla, surgiu a expressão "Economia Política", entendida como a Ciência que trata da produção, distribuição, circulação e consumo das riquezas de uma sociedade.

Se no campo do Direito as controvérsias conceituais proliferaram difusamente, fenômeno idêntico se verifica em relação à Economia.

A preocupação com tais assuntos existiu desde a Antiguidade, havendo, por exemplo, referência nas obras de ARISTÓTELES a problemas que hoje consideram-se de Economia Política. Os fenômenos surgidos com a moeda e o câmbio ensejaram o aparecimento de idéias e teorias precursoras da economia, tal como atualmente se a compreende. O mercantilismo ocorrido na Europa do século XVII e o surgimento do movimento naturalista do século XVIII, marcaram, sem dúvida, o aparecimento da Economia Política.

As idéias em torno da terra como fonte única de riqueza, da apregoada "esterilidade" das Artes, do imposto territorial único e outras, foram desenvolvidas pelos fisiocratas da época a ponto de estabelecerem alguns fundamentos sistemáticos de ordem geral que não são exclusivos da Economia, mas de outras ciências sociais e se tornaram axiomáticos em Ciência Econômica durante quase dois séculos.

Já a partir do estabelecimento do liberalismo econômico, surgiram os embriões formadores da economia capitalista. O pensamento de LOCKE, BERKELEY, DAVID HUME e, principalmente de ADAM SMITH, considerado, por muitos, o fundador da

Ciência Política contribuiu para reduzir os fenômenos econômicos a um conjunto orgânico. A partir daí ADAM SMITH admitiu certas limitações à liberdade econômica individual, em benefício da sociedade, formulando sua teoria dos valores, estabelecendo distinção nítida entre valor de uso e valor de troca. BENTHAM, ao contrário, opondo-se ao caráter individualista e liberal de ADAM SMITH desenvolve suas idéias sobre a livre concorrência e defendendo, até, em certos casos, a usura. A célebre tese de que a produção de alimentos cresce em progressão aritmética, enquanto as populações se multiplicam em progressão geométrica, sendo, por conseguinte, aconselhável a limitação dos nascimentos, consagra MALTHUS e as intermináveis discussões que ensejou contribuiu para a expansão das idéias que informariam a economia moderna.

O trabalho de ADAM SMITH intitulado "Investigações sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações" frutificou rapidamente, levando o economista e político inglês DAVID RICHARD a desenvolver uma teoria quantitativa da moeda e uma teoria do valor, segundo a qual, num regime de livre competição, o valor das mercadorias é dado pela quantidade de trabalho necessária para a sua produção.

Pouco depois J. STUART MILL formula sua teoria dos valores internacionais demonstrando que os salários, a renda e o lucro não são o resultado de leis imutáveis, mas podem ser modificadas pelo homem.

Mas a contribuição que mais influenciou a Economia, nos tempos modernos, sem dúvida, encontra-se no marxismo, sistema de teorias filosóficas econômicas e sociais desenvolvidas por KARL MARX. A teoria de MARX parte da premissa de que

o caráter geral dos vários processos da vida social é fundamentalmente determinado pela modalidade de produção da vida material. Isso, para ele, constitui a base da sociedade, sua infraestrutura, enquanto as demais manifestações da vida social, como o Direito, a Educação, a Arte e a Religião, constituem a superestrutura. Tendo analisado a história das sociedades, concluiu que sua evolução é marcada pela luta de classes que se resumem em dois grupos hostis: a burguesia, única a possuir os meios de produção e o proletariado, desprovido de qualquer força produtiva, a não ser a sua própria força de trabalho.

Para MARX, a classe econômica dominante, ao tomar o poder, é sempre compelida a criar um novo Estado político, a fim de consolidar o seu poderio econômico. Sua concepção da "mais valia", ou seja, a diferença entre o valor produzido pelo trabalhador e o que lhe é pago pelo empregador pelo seu trabalho, traz repercussões profundas, tanto no campo do Direito como na Economia.

O pensamento de MARX, associado a ENGELS chega à compreensão de que um conjunto de forças econômicas e circunstâncias da vida social leva ao poder uma classe e esta, por sua vez, constrói um governo que lhe permite dominar toda a sociedade. Nenhuma classe, porém, pode governar sem provocar o aparecimento de outra classe, em franco antagonismo com a primeira, até que surja uma síntese final, isto é, a sociedade sem classes, precedida pela tomada do poder pela classe operária.

Esta sùmula do pensamento de MARX se reflete nas sociedades chamadas socialistas, notadamente na URSS, onde as

idéias de MARX foram aplicadas como teoria oficial e base de todo o sistema jurídico-político.

Tanto nos regimes socialistas como nos chamados capitalistas, a Economia pode ser encarada, conforme sustenta ROBBINS, como sendo a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos.

Ora, tendo a noção do Direito, genericamente considerado como o conjunto de normas reguladoras da sociedade, como base de raciocínio e considerando a importância da Economia como essencial à própria subsistência do grupo social, a ilação imediata colhida induz à considerar o Direito como ordenador da Economia.

Sem querer, antecipadamente, abordar este aspecto do problema e que será objeto de considerações posteriores, forçoso é admitir que os fenômenos econômicos podem ser disciplinados pelo Direito e quase que invariavelmente o são. Mas a influência que o Direito exerce sobre a Economia é bastante relativa, já que as leis da natureza, à qual a atividade econômica acha-se intimamente associada, se apresentam muito mais rígidas que as leis sociais, tipicamente flexíveis e mutáveis. Outrossim, há que reconhecer-se, inegavelmente, a influência dos fatos econômicos na formação da ordem jurídica.

Esta vinculação entre o Direito e a Economia é de tal monta que muitos autores sustentam a existência de uma interação de cujas influências recíprocas brotaram os postulados do Direito Econômico.

Mercê desta interação chega-se à definição de Direito Econômico segundo a ótica de INSUELA PEREIRA⁽³⁾, que o en-

tende como o complexo de normas que regulam a ação do Estado sobre as estruturas do sistema econômico e as relações entre os agentes da economia.

Outros, mais subjetivistas, como HUG e KYRALY,⁽⁴⁾ vêem no Direito Econômico, o ramo do Direito que reúne todas as normas de Direito Público ou de Direito Privado, regulamentadas da constituição, existência jurídica e atividade da empresa, no mundo capitalista.

Trata-se de visão restrita, para o Direito Econômico, que não se limita à empresa apenas e, muito menos, àquelas que vicejam sob o regime capitalista.

Interessante a posição de GERARD FARJAT,⁽⁵⁾ ao estabelecer uma distinção entre o Direito Econômico e o Direito da Economia, ressaltando que, se de um lado grande parte das regras jurídicas dizem respeito à economia - Direito da Economia, de outro lado, o papel atualmente desempenhado pelo Estado na economia, sobretudo quando se trata das medidas de intervenção e de organização da atividade econômica, determina o aparecimento do Direito Econômico.

Assim, para o conhecido professor de Nice, o Direito Econômico pode ser considerado o direito da concentração dos bens de produção e da organização da economia pelos poderes públicos ou privados, admitindo, destarte, a influência que a empresa particular exerce no campo econômico, nas sociedades capitalistas. Nos países socialistas, FARJAT reconhece no Direito Econômico o direito da propriedade coletiva dos meios de produção e de organização econômica.

Ora a diferença diametral entre os regimes capitalistas e os socialistas determina duas ordens distintas de Di

reito Econômico. Com efeito, a concentração capitalista, ainda que tratada como propriedade coletiva, como é o caso das grandes sociedades anônimas ou empresas de economia mista, não se assemelha em nada à estatização socialista, uma vez que o poder de decisão da primeira se apóia em base exclusivamente patrimonial, ao passo que nos regimes estatais socialistas, tal poder deflui de um sistema de direito público.

Entre estas duas posições distintas do Direito Econômico, FARJAT interpõe um modelo intermediário, misto, através do qual se estabelece uma colaboração recíproca entre o Poder Público e os empresários, cujos reflexos se sentem no planejamento econômico e nos mecanismos de fomento e incentivo. A este tipo eclético de economia, chamado de economia combinada ou composta, corresponde a conceituação do Direito Econômico segundo CHAMPAUD⁽⁶⁾: o direito de organização e do desenvolvimento econômico e que deriva do Estado, da iniciativa privada ou do ajuste entre um e outra.

Embora tal maneira de encarar o Direito Econômico somente seja possível nos países de economia privada, sua existência é comum atualmente em qualquer Estado independentemente de sua ideologia política.

Os antecedentes do Direito Econômico remontam, em sentido amplo à própria Antiguidade se se levar em conta a existência de normas ligadas à atividade econômica, ao comércio entre os povos da época e ao aparecimento da própria moeda.

Em sentido mais restrito, todavia, ao considerarmos o conjunto de normas regulador da atividade econômica e a presença disciplinadora e soberana do Estado a presidir-lhe a

edição, partiremos de meados do século XIX, com a obra de PROUDHON.

PROUDHON denunciou, em suas obras polêmicas, a espoliação dos trabalhadores pelos capitalistas e pregava conciliação da burguesia com o proletariado, do capital com o salário e propunha o estabelecimento de uma classe média. Em seu famoso tratado "Que é Propriedade?", sustentava que a propriedade era um roubo, criando uma doutrina que pretendia reformar a ordem econômica, social e política, através do estímulo à produção, da fusão de classes sociais e da supressão dos governos. Em sua visão anárquica da sociedade, PROUDHON faz a economia absorver a política e preconiza a existência de um Direito Econômico superestatal a presidir a vida interna do Estado e de todo o meio sócio-econômico.

Desde o desaparecimento de PROUDHON em 1865, outros autores abordaram e sustentaram a existência do Direito Econômico, tais como ANGELO LEVY, em Roma e JUAN B. SIBURU em Buenos Aires. Na doutrina alemã, porém, surgem pensadores expressivos como HEYMANN, LEHMANN, HEDEMANN e o já referido KIRALY. Entre os franceses, DUGUIT com seu trabalho "La propriété, fonction sociale"), SALEILLES e JOSSERAND com "O Contrato de Adesão", bem como HAURIOU, aparecem temas ligados ao Direito Econômico e sua existência decorre como fruto natural das idéias desenvolvidas na Europa do início do século XX.

A eclosão da Primeira Guerra Mundial, porém, pode ser considerada como marco distinto, ante o esforço de economia a que os povos da Europa se viram obrigados a superar. Surge, então, um verdadeiro dirigismo econômico por parte do Estado que, aproveitando-se das lições extraídas dos contur-

bados tempos da guerra encontra subsídios para o regime econômico da paz. O período pós-guerra se caracteriza por profundas mudanças na sociedade, quer pela permanência do esforço de produção despendido durante o tempo de guerra quer pelas alterações inevitáveis no campo social.

A Segunda Guerra Mundial encontrou o mundo já em plena convivência com um Direito Econômico e a partir de 1945 quando o término do conflito se festejou, achavam-se, já inarredavelmente lançadas suas bases, antecipando a superveniência de um ramo novo do Direito, destinado a reger em maior ou menor escala toda a atividade econômica do mundo inteiro.

O dirigismo estatal da economia surge como solução única para o restabelecimento da normalidade social, após a devastação da guerra. Os engenhos bélicos da última conflagração e os artefatos atômicos, infligiram aos povos prejuízos nunca antes suportados por Estado algum. A recomposição da economia alemã, italiana, japonesa e outras da Europa, tão poderosamente solapadas e anuladas, requeria, a curto prazo, recursos que não existiam na economia privada: somente o Estado, com seu acervo de recursos e ajuda no campo internacional, poderia intervir de modo eficiente para o restabelecimento da normalidade.

Superada a primeira fase, observou-se, notadamente nos povos atingidos mais seriamente pelo conflito, que o esforço de recomposição determinou a rápida consolidação da economia e o estabelecimento de franco progresso e expansão econômica.

Tais foram as alterações ocorridas, que surgiu, ao lado do dirigismo estatal, uma exacerbação do intervencionis-

mo estatal.

Embora o dirigismo e o próprio intervencionismo sejam antigos na História, atualmente assumem contornos típicos. Com efeito, tal como oportunamente invocou VASQUEZ DE PRADA,⁽⁷⁾ em sua História Econômica Mundial, Volume I, página 21, o Egito, na remota antiguidade, constitui caso típico de economia dirigida. A narrativa bíblica dá-lo com invulgar precisão e clareza. José, prevendo sete anos de fome, precedidos de sete anos de fartura, determinou que toda a produção fosse estimulada e o excesso cuidadosamente armazenado para distribuição ao povo durante o período adverso. (Gênesis, Capítulo 41). A providência administrativa do Egito, em suprir-se de trigo e víveres para, mais tarde transformar-se no fornecedor universal representou medida não só de dirigismo, mas de intervencionismo.

Na Grécia clássica, observam-se traços de intervencionismo, através de medidas tendentes à estabilização demográfica, à regulamentação das atividades comerciais e até mesmo, conforme assinala HERZOG, em sua "História y Antologia del Pensamiento Económico", página 60, medidas reguladoras e incentivadoras de turismo.

Fenômeno idêntico se observa durante a Idade Média, em relação às normas reguladoras da moeda e do mercantilismo.

Atualmente, o intervencionismo é fato incontestável e tido como inevitável, até nos regimes essencialmente de economia privada. A necessidade de disciplinar a atividade econômica em relação a bens essenciais, como o petróleo e outros, de acentuada importância na atualidade, como a exploração nu-

clear, fez do intervencionismo a tônica do Direito Econômico da atualidade. A expansão das sociedades de economia mista, o crescimento das empresas públicas, a intervenção necessária e disciplinadora até mesmo no mercado de capitais, abrem campo inesgotável para o Direito Econômico. O planejamento econômico, sua harmonização com a ordem jurídica, a regulamentação dos mecanismos do sistema econômico não podem mais prescindir da presença soberana e ordenadora do Estado que, através do Direito Econômico, imprime o cunho consagrador destinado a realização do bem comum, fim último de qualquer regime jurídico e político.

III - ESTADO: Evolução Histórica

A noção moderna que temos de Estado não corresponde à idéia que o termo inspirava, nas diferentes fases evolutivas da sociedade.

A Cidade-Estado para os gregos foi, por exemplo, tão distinta das comunidades políticas onde vive o homem moderno que se torna necessário um esforço para imaginar a vida política e social que então prevalecia. Os filósofos gregos cogitavam de práticas políticas muito diferentes das que predominam na atualidade e diferente, também, era o clima de opinião em que trabalhavam os habitantes da Polis.

O mesmo se observa na "civitas" dos romanos, que comparada com os países modernos, sobretudo do continente americano, era extremamente pequena, tanto em área quanto em população.

O momento histórico influenciou demais as doutrinas políticas e os sistemas filosóficos. Daí porque a noção de Estado varia enormemente através do tempo e do espaço. Fala-se do Estado antigo, medieval, liberal, gendarme, totalitário, feudal, moderno, contemporâneo etc.

Por estas razões, o conceito de Estado é dos mais controvertidos na ciência publicística. O próprio termo - "estado", que se origina do latim "status", antes de alcançar a compreensão atual, teve, por muito tempo significado restrito. Em latim, expressava condição, posição ou ordem e sua designação genérica exigia, sempre, outro termo que lhe especificasse a referência: "status reipublicae", "status rei romanae" e, mais tarde, "status romanus". Foi, porém, na Itália, que a pa-

lavra Estado passou a ser empregada como designativa de "terra" ou "território" e, no século XVI, já se achava incorporada à compreensão geral neste sentido. Logo a seguir, na França, Inglaterra e Alemanha seu uso se tornou comum e observa-se que MAQUIAVEL a empregou, associando-a ao domínio e ao poder do governo, próprios do Estado, sem contudo, dissociá-la do elemento territorial que predominava na idéia do termo.

Verifica-se, desde logo, que o Estado é uma resultante da sociedade. O homem, mercê de seu instinto gregário, não prescinde do convívio social. A família, a igreja, a escola, as empresas comerciais, os institutos científicos, os sindicatos e clubes, a escola e a Universidade, constituem formas de sociedade onde a convivência humana se expande, desenvolve e frutifica. É bem verdade que nem todos estes agrupamentos humanos podem ser considerados sociedades, na acepção técnica ou científica do termo. Para a tipificação da sociedade, necessária a organização permanente e objetivo comum. JOLINET⁽⁸⁾, em seu Tratado de Filosofia, Volume I, página 23, conceitua sociedade como a união moral de seres racionais e livres, organizados de maneira estável e eficaz, para a realização de um fim comum e conhecido de todos.

Por este ângulo, poder-se-ia elaborar um conceito sociológico de Estado: seria a forma mais perfeita e ampla de sociedade. Realmente, o Estado apresenta-se como uma sociedade natural, pois os homens, que o constituem, vivem necessariamente em sociedade e aspiram naturalmente a realizar o bem geral que lhes é próprio, que nada mais é que o bem público.

Outra noção correntia de Estado decorre do fato de o Estado constituir uma instituição com características pró-

prias. Com efeito, o Estado não é, meramente, uma pluralidade de indivíduos: é, ao contrário, uma unidade firme e permanente, com existência objetiva e concreta, exterior e visível, que possui uma organização ou estrutura que absorve os elementos que o integram, sendo-lhes superior e dirigente.

Mais ainda, tal organização e estrutura, assume contornos tão precisos e nítidos que se personaliza no universo jurídico a ponto de inspirar uma conceituação jurídica, segundo a qual, o Estado é pessoa jurídica de Direito Público, com plena capacidade de mover a ordem jurídica em seu favor, bem como passível de ser, igualmente, acionado.

Conhecida e já quase tradicional o conceito político de Estado que o vê como a nação politicamente organizada. Embora tal conceito exija o esclarecimento acerca do que pode ser considerado "nação", e, por conseguinte, encerra outro termo polêmico, admite-se que, em todas as nações, ocorre o momento no qual todos sentem a necessidade de se organizar, para, num regime de ordem, de coordenação de esforços e de integração geral, construir uma sociedade política, onde a realização do bem-estar geral seja o objetivo constante.

Qualquer que seja o ângulo de observação do Estado - sociológico, político ou jurídico, o Estado somente se tipifica se coexistirem seus elementos essenciais: território, povo, governo e soberania. Os dois primeiros, são elementos geográficos e os demais elementos políticos.

O território é a base física do Estado, dentro da qual sua soberania se exerce. Compreende a terra, o mar territorial, as águas lacustres e fluviais, bem como o espaço aéreo. O território não é somente um espaço reservado à ação do

Estado, mas concorre para constituí-lo, individualizá-lo, de tal maneira que o Estado se torna menor e enfraquecido se perder seu território e se forem modificadas suas dimensões.

Aqueles que atribuem a condição de Estado aos povos que não têm sede fixa, admitindo a existência de Estados nômades, SANTI ROMANO (Princípios de Direito Constitucional Geral) contesta, argumentando que o Estado, sendo espécie do gênero sociedade, somente surge quando supera o estágio da vida errante; a própria palavra Estado sugere a idéia de sede fixa. Ademais, nenhum direito positivo considera ou tem considerado como Estado as populações nômades.

O povo constitui o conjunto de pessoas que habitam o território. A idéia de povo traz ínsita a designação daqueles que permanecem no território do Estado com o intuito definitivo. Já população, abrange, de forma mais ampla, não apenas os residentes mas as pessoas que, mesmo em caráter temporário, se encontram no Estado, tais como funcionários de missões diplomáticas estrangeiras, forças militares em missões de paz ou de natureza bélica, fluxos migratórios etc.

Governo e soberania, elementos políticos do Estado não se confundem. O governo, segundo ROBERTS⁽⁹⁾, em seu Dicionário de Análise Política, é o grupo de homens que em suas funções como membros de certas instituições fazem e põem em execução as normas na forma de decisões obrigatórias para uma comunidade política. Para THEMÍSTOCLES CAVALCANTI⁽¹⁰⁾, é a expressão do poder organizado dentro do Estado. Suas formas, segundo ele, são variadas, mas representa sempre a autoridade, a capacidade, a competência de exercer os poderes de jurisdição, por delegação do povo, nos regimes democráticos, por força pró

pria ou de um grupo político ou militar organizado em outras formas de governo.

O poder do Estado, todavia apresenta um caráter de evidente supremacia sobre os indivíduos e as sociedades que formam sua população. Além disso, este poder próprio independe dos demais Estados. A este poder peculiar ao Estado, de nomina-se soberania, ou "summa potestas". É o elemento que dá ao Estado capacidade perante a ordem jurídica internacional e representa a expressão maior da sua vontade. É, na verdade, o atributo mais importante do Estado, uno, indivisível, inalienável e imprescindível. A soberania envolve a autodeterminação, autogoverno, auto-organização e auto-administração.

Além destes conhecidos e tradicionais elementos constitutivos do Estado, alguns autores modernamente, têm acrescentado, como o faz ARMANDO DE OLIVEIRA MARINHO⁽¹¹⁾, elementos "psico-sociais", ou seja, o conjunto de tradições e elementos catalizadores que forjam e sustentam a unidade nacional e tipificam o Estado.

Ora, o Estado, espécie do gênero sociedade, conforme já se aludiu, compreende, na verdade, um complexo de órgãos e instuições destinados à consecução do bem-estar comum. Para atingir estas finalidades, o Estado desempenha um elenco de funções de natureza legislativa, jurisdicional, administrativa e política.

A função legislativa cogita da estrutura jurídica do Estado, promovendo o balizamento do Poder, a proteção jurisdicional e, sobretudo desenvolvendo o processo de elaboração da norma de organização e conduta. Atualmente, há que se assinalar que a função legislativa vem sofrendo modificações de natureza operacional. A técnica, a ciência, o planejamento

e o equacionamento racional da problemática envolvente das atividades estatais, vão influenciando progressivamente no processo de elaboração legislativa e na distribuição da competência da função legislativa que se observa uma redistribuição de competência, mercê da qual, uma parcela desta função se transfere para o Poder Executivo, reservando-se e atribuindo-se ao Legislativo, incumbências igualmente consoantes com o princípio da representatividade popular, tais como o controle e a fiscalização do processo de desenvolvimento da ação governamental.

A função jurisdicional, de administrar justiça, se realiza na composição das disputas que possam perturbar o equilíbrio social e a tranquilidade pública. Ademais, cabe-lhe a tarefa de exercer o controle da legalidade dos atos da Administração pública e, na grande parte do Estados modernos, de funcionar como aferidor da constitucionalidade de todos os atos jurídicos celebrados no âmbito social.

A função administrativa cogita da administração pública, isto é, do funcionamento do complexo de órgãos e instituições destinado a satisfazer, de modo regular e contínuo, as necessidades essenciais e secundárias da comunidade.

A função política é responsável pela organização do Poder em si, bem como pela sua adequada e conveniente manipulação. Cabe-lhe, igualmente, a representação e a responsabilidade perante a ordem jurídica, quer interna quer internacional. Sem que haja superposição de funções, a função política coordena as atividades das demais funções, opondo-lhe estratégias e táticas.

Tendo sua origem, na remota Antiguidade, passando

pela "polis" grega e pela "civitas" romana e superando as formas por que se apresentou pela Idade Média até os séculos XVIII e XIX, o Estado moderno, seja sob que variante se apresente, reúne, na atualidade, seus quatro elementos constitutivos e desempenha um complexo de atividades que podem ser resumidas e englobadas nas quatro funções acima referidas.

Sua característica intervencionista, tem sido, pelo perpassar dos séculos, cada vez mais acentuada. LASKI⁽¹²⁾, em sua *Grammaire de la Politique*, às páginas 9 e 21, faz as seguintes referências, bastante elucidativas: "O Estado moderno é uma sociedade à base territorial, dividida em governantes e governados e que pretende, nos limites do território que lhe é reconhecido, a supremacia sobre todas as demais instituições. De fato, é o supremo e legal depositário da vontade social e fixa a situação de todas as outras organizações. Põe sob seu domínio todas as formas de atividades, cujo controle ele julgue conveniente. Na lógica dessa supremacia, se subentende que tudo quanto restar fora de seu controle é feito com sua permissão. O Estado não permite ao homem desposar sua irmã; é graças à permissão do Estado que ele pode desposar a prima. O Estado é a chave da abóbada social; modela a forma e a substância de miríades de vidas humanas, de cujo destino ele se encarrega. Eu não me posso furtar às suas decisões senão a preço de uma penalidade. Não posso em nenhum caso importante me subtrair à sua jurisdição. Ele é a fonte última das decisões no meio normal da minha existência, e isso dá à sua vontade uma importância, para mim, maior que a dos outros grupos. O Estado pode decidir esmagar-me de impostos, pode opor-se à prática de minha religião, pode obrigar-me a sacrificar a vida

em uma guerra que eu considere moralmente injusta, pode negar-me os meios de cultura intelectual, sem os quais, no mundo moderno, não conseguirei desenvolver minha personalidade.

Este fenômeno hipertrófico do Estado vem sendo objeto das atenções de quase todos os publicistas modernos. Já MAQUIAVEL, BODIN, HOBBS e BOSSUET, cujos pensamentos e idéias marcaram os séculos XVI, XVII e XVIII, eram apologistas de um Estado forte, caracterizado pelo poder irrestrito de um absolutismo monárquico.

Os conselhos que MAQUIAVEL⁽¹³⁾ dá aos governantes, para que se mantenham no poder e assegurar o exercício do principado, constituem peças importantes para a construção de um Estado intervencionista. Vejam-se os seguintes excertos de O PRÍNCIPE:

"Os Estados, conquistados e acrescentados a um Estado antigo, sendo na mesma província e de idêntica língua, facilmente são sujeitados, sobretudo se não têm o costume de viver livre. O conquistador, para conservá-los, deve ter em mira duas regras: primeira, extinguir a linhagem do antigo príncipe; segunda, não modificar leis e impostos. Desse modo, em prazo brevíssimo, estará feita a união ao antigo Estado."

"Não basta extinguir o sangue do príncipe. Restam aqueles barões, senhores poderosos, que vêm a ser a cabeça de novas rebeliões. E, não sendo possível contentá-los ou extinguí-los, perderás o Estado na primeira oportunidade que os favoreça."

"O novo príncipe deve determinar tranquilamente todas as crueldades que lhe é útil cometer e executá-las em conjunto, para não ter de repeti-las todos os dias, pois as cru-

eldades, as injúrias experimentadas por menos tempo, parecem menos amargas, ofendem menos. Os benefícios, ao contrário, de vem suceder-se de maneira lenta e gradativa, para melhor serem saboreados."

"Deve um príncipe mostrar-se amante das virtudes e honrar aqueles que se destacam numa arte qualquer. Além do mais, deve excitar os seus cidadãos a exercer em liberdade as suas atividades, no comércio, na agricultura e em qualquer outro terreno, de maneira que o agricultor não deixe de enriquecer as suas propriedades pelo medo de lhe serem arrebatadas e o comerciante não deixe de ativar o seu negócio por temor dos impostos. Pelo contrário, deve instituir prêmios para aqueles que desejarem empreender tais coisas e para todos aqueles que, de qualquer modo, pensarem em ampliar a sua cidade ou o seu Estado. Além do mais, deve, nas épocas próprias do ano, dar ao povo festas e espetáculos. E como todas as coisas estão dívididas em artes ou corporações de ofícios, deve ocupar-se muito destas, procurando-as algumas vezes, para dar provas de afabilidade e munificência, mantendo sempre integral, entretanto, a majestade da sua dignidade, a qual não deve faltar nada."

O pensamento de MAQUIAVEL é, às vezes, censurado por parecer amoral e calcado em princípios egoístas, nos quais não se reconhece os traços de virtude até então perseguidos e alardeados. Sua doutrina encerra uma norma de ação autoritária, no interesse do Estado, aconselhando a constituição de Estados fortes, com a superação da fragmentação de poder que caracterizava a Idade Média.

JEHAN BODIN e sua obra "Seis Livros da República",

conhecida também, como a "República", representa mais um arauto do fortalecimento do Estado. A tenacidade em defender a doutrina de uma monarquia absolutista valeu-lhe a proteção de Henrique III e de seu irmão, o Duque de Alençon.

A soberania, força de coesão, de união da comunidade política, que cristaliza o intercâmbio de comando e obediência, constitui o "poder absoluto e perpétuo de uma República".

Mercê desta soberania, o Estado decreta a guerra e faz a paz; institui os principais oficiais; julga as causas em última instância; outorga graças aos condenados acima das setenças e contra o rigor das leis; cunha moedas, suspende derramas e impostos.

Esta concepção de soberania, desenvolvida por BO-DIN constitui o marco inicial da noção hoje conhecida como central na Ciência Política e no Direito Público e inspiradora do caráter intervencionista do Estado moderno.

THOMAS HOBBS, em suas obras "De Cive" (Do Cidadão) e o "Leviatã", parte de considerações sobre os homens naturais, para abordar os seus direitos e o justo poder de um soberano, até a construção do seu Estado-Leviatã, dos homens artificiais. Para HOBBS, o Estado fortalecido e soberano representa a garantia do homem que, no estado natural é um lobo para o próprio homem - "homo lupus homini".

Assim, o que dissolveria o Estado seria a ausência de autoridade absoluta e indivisível, a pretensão de submeter o soberano às leis e a de atribuir aos súditos um direito de propriedade absoluta; seria a discussão do soberano poder e a doutrina, por ele combatida, de que os homens devem

julgar do que é permitido e do que não o é, não pela lei, mas pela própria consciência, isto é, pelo seu julgamento pessoal

Vê-se facilmente, na doutrina de HOBBS, o embrião da noção hoje tão familiar de que o Estado deve possuir amplos poderes para sua própria subsistência, poderes estes que não encontram limites, mesmo que se anteponha à sua validade, os direitos individuais do cidadão.

JACQUES BOSSUET, prelado e orador francês, em virtude, certamente, de sua formação jesuítica, extraiu das Sagras Escrituras uma doutrina política essencialmente monarquista. São de sua "Política" as seguintes palavras: "A Monarquia é a mais comum, a mais antiga e também a mais natural forma de governo. O povo de Israel a ela se submeteu por si mesmo, como sendo o governo universalmente recebido. Todo o mundo começa por monarquias e quase todo o mundo nelas se conservou, como no estado mais natural. Assim, vimos que tem por base e modelo o império paternal, isto é, o da própria natureza. Os homens nascem todos súditos: é o império paternal, que os acostuma a obedecer, a terem, ao mesmo tempo, um só chefe. Jamais se possui maior união do que sob um só chefe; jamais se possui também maior força, porque tudo concorre para o mesmo fim.⁽¹⁴⁾ Em sua concepção, a monarquia é sagrada e os príncipes agem como se fossem ministros de Deus: os reis são os ungidos do Senhor, razão porque devem ser obedecidos ainda que coléricos e injustos, mesmo que pagãos. "Os súditos não têm de opor à violência dos príncipes, senão respeitosa representação, sem tumulto e sem murmuração e preces pela sua conversão."

Estes quatro grandes pensadores do absolutismo, precursores do intervencionismo que caracteriza o Estado mo-

dermo, MAQUIAVEL, BODIN, HOBBS e BOSSUET foram posteriormente contestados por outros grande políticos que, insurgindo-se contra o estigma da prepotência e da tirania em que se transformava, frequentemente, a monarquia absolutista.

Dentre tais podemos destacar MONTESQUIEU e ROUSSEAU. O primeiro, em sua monumental obra "O Espírito das Leis" analisa os governos das nações antigas européias, procurando relacionar as leis dos diversos países às suas circunstâncias sociais. Classifica os governos em três categorias: despóticos, baseados na tirania; monárquicos, fundados num equilíbrio legislativo entre o soberano e o povo, e republicanos, assentados na virtude dos cidadãos. Para o seu tempo, MONTESQUIEU acreditava que a monarquia constitucional expressava a melhor forma de governo.

Por seu turno, JEAN JACQUES ROUSSEAU, através de "O Contrato Social", representou o que considerava um governo ideal, uma república em que os direitos dos indivíduos fossem protegidos pelos da sociedade. Sua obra exerceu decisiva influência sobre o pensamento político de seu tempo e foi um verdadeiro guia dos chefes da Revolução Francesa.

Tanto MONTESQUIEU como ROUSSEAU expressaram as idéias tendentes a sopitar a ânsia de hipertrofia de poder do Estado, sempre crescente e, muitas vezes, asfixiando as autênticas aspirações dos cidadãos. Em suas formas de governo, contudo, ainda que visassem o declínio do absolutismo, permanecia latente a faculdade atribuída ao Estado de exercer limitações às liberdades individuais, quando se buscava o bem comum.

Após a Revolução Francesa, merece destaque a obra de TOCQUEVILLE, "A Democracia na América". Nascido em Paris

em 1805, viajou para os Estados Unidos da América juntamente com GUSTAVE DE BEAUMONT e, impressionado com o ambiente americano da época, construiu uma doutrina política baseada na liberdade política entre homens de um estado social igualitário. Na sua opinião, nos Estados Unidos, "os homens se mostram mais iguais pela riqueza e pela inteligência, ou por outras palavras, mais igualmente fortes do que em qualquer outro país do mundo e do que em qualquer outro século relembrado pela História"⁽¹⁵⁾. TOCQUEVILLE afirmava que a liberdade política proporciona sublimes prazeres. Os encantos da igualdade sentem-se a todo instante e acham-se ao alcance de todos. A paixão originada pela igualdade deve, pois, ser simultaneamente, enérgica e geral.

Entretanto, em sua obra, TOCQUEVILLE apregoa a necessidade de centralizar-se o poder. Paradoxalmente, defende o instinto da centralização como o único ponto imóvel na evolução dos Estados, mesmo depois da Revolução Francesa.

Ora, a centralização é, por assim dizer, o campo propício ao desenvolvimento do intervencionismo e já nos tempos modernos, na obra de TOCQUEVILLE, em pleno século XIX acham-se nítidos os marcos do Estado intromissor na área privada.

O pensamento de MARX e ENGELS, já aludido, é o próprio intervencionismo como forma de governo, ante a estatização de toda a economia. Assim, o "Manifesto do Partido Comunista", publicado em 1848, reafirma que no processo evolutivo da intervenção o regime marxista constitui exemplo típico.

Mais recentemente ainda, já em pleno século XX ADOLF HITLER, em sua obra "Mein Kampf" propõe sua forma de Es

tado "ético" que depende de um Absoluto. Estado antiliberal, antiparlamentar, antipartidos, fundado sobre o princípio e a mística do seu Condutor e Chefe, o "Führer", tendo no Partido Único, o intermediário entre as massas e o Chefe.

O Estado hitlerista, que tanta semelhança apresenta com o Estado fascista de MUSSOLINI é a própria intervenção consagrada como forma de política de governo.

Este bosquejo histórico sobre o pensamento político dos povos antigos e modernos, demonstra, à farta, que ao Estado sempre se atribuiu poderes extraordinários e suficientemente capazes de incursionar pela órbita privada, ainda que lesionadores de direitos individuais, sempre justificados pela finalidade suprema de preservar o que se entende por bem comum.

Nos tempos modernos, quando o Estado se vê convocado ao desempenho de funções que outrora eram-lhe totalmente estranhas, este fenômeno assume proporções gigantescas.

COTRIM NETO, em seu Direito Administrativo da Autarquia,⁽¹⁶⁾ chama-o de "auxese do Estado", encarecendo a exagerada hipertrofia dos organismos estatais pelas sucessivas tarefas transferidas ao Poder Público. À página 19 desta obra, colhe-se o seguinte trecho:

"Chamado o Governo, em um século, a iluminar toda uma província, pela manipulação de um computador, a distribuir água por todo o país, a fornecer gás a todos os habitantes, a tratar do lixo, a criar as autoestradas em condições artísticas e científicas de urbanismo, a ligar as capitais e os continentes por caminhos de ferro e do ar, a fixar o preço das mercadorias, a taxa dos salários, a organizar o seguro social

etc, esse governo teria que assegurar serviços novos, de caráter técnico e de proporção social. E a atividade administrativa tomou um caráter econômico e social."

Interessante o pensamento de PIERRE GAXOTTE, citado por DARCY AZAMBUJA, em sua Teoria Geral do Estado, à página 165, retratando, com um certo humor, o Estado moderno:

"A autoridade nos aparece hoje sob os traços de um funcionário, sentado detrás de uma secretária e investido dos mais amplos direitos, inclusive o de nos transformar em soldado e de nos mandar receber pedradas em um motim de rua ou fragmentos de aço nos campos de batalha.

Esse personagem é eterno, imutável, idêntico a si mesmo de um extremo a outro do território. Na planície ou na montanha, na Ilha de França ou na Lorena, ele aplica os mesmos regulamentos e cobra os mesmos impostos. É todopoderoso, porque sua espécie é numerosa, porque todos precisam dele, porque suas decisões são apoiadas por uma polícia ativa, por uma dócil magistratura e por numerosos regimentos. Ele faz recenseamentos, registra e espiona. Conhece nossos rendimentos e faz o inventário de nossos bens; sabe se possuímos piano, automóvel, cão ou bicicleta. Educa nossos filhos e fixa o preço do pão; fabrica fósforos e vende fumo para o nosso cigarro. É industrial, armador, comerciante e médico. Possui quadros, florestas, estradas de ferro, hospitais e o monopólio dos telefones. Se somos do sexo masculino, manda-nos comparecer diante dele e nos pesa, mede e examina o funcionamento de nossos pulmões, fígado e coração. Não podemos dar um passo sem que ele seja avisado e encontre pretexto para intervir. Um milhão de franceses, pelo menos, estão a serviço dele, dois ou três mi-

lhões são pensionados por ele e outros aspiram a sê-lo."

O próprio homem, como acentua o citado DARCY AZAMBUJA, supervalorizou o Estado, divinizando-o e acreditando-o possuidor de atributos, possibilidades e poderes quase ilimitados. Esqueceu, prossegue (op. cit. pág. 150), que, "em última análise, para resolver os problemas que lhe impõem a cumprir a formidável tarefa que lhe exigem, o Estado dispõe de um poder muito exíguo: a capacidade dos homens que governam. E estes, por muito capazes que sejam, são homens, com as suas poucas virtudes, os inúmeros vícios e as irremediáveis limitações da criatura humana".

Ora, o processo evolutivo do Direito Econômico acha-se indissolivelmente ligado à História do Estado. A longa trajetória do Estado, desde a Antiguidade, conforme mencionamos, passando pela Idade Média, pela Revolução Francesa e chegando à época da atualidade, apresenta-se marcada pela presença suprema do Estado e a "summa potestas" que o qualifica.

Durante este desenrolar histórico formaram-se os cânones do Direito, muitos deles interessantes à atividade econômica e formando-lhes os contornos próprios. Impossível dissociá-los do pensamento centralizador e intervencionista das variadas formas de Estado nas quais vicejaram.

Por esta razão, procedemos à abordagem histórica do Direito Econômico como o conjunto de normas reguladoras da atividade econômica e da evolução do Estado, para, a seguir, cuidarmos das características intervencionistas do Estado Moderno.

IV - CARACTERÍSTICAS INTERVENCIONISTAS DO ESTADO MODERNO

Partindo da idéia de que o Estado moderno busca, a cima de tudo, a obtenção do bem-estar social, verificaremos que a intervenção estatal no domínio privado, seja na propriedade particular, seja na atividade econômica, constitui traço comum a várias cartas políticas da atualidade.

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 160, ao iniciar o trato da ordem econômica e social, estabelece, desde logo, os parâmetros intervencionistas, cuja finalidade é realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

- liberdade de iniciativa;
- valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
- função social da propriedade;
- harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;
- repressão do abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; e
- expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Mais adiante, a Constituição Federal de 1969, no artigo 163 prevê a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou

para organizar setor que não possa ser desenvolvido, com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurando-se os direitos e garantias individuais.

A desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro, por necessidade ou utilidade pública, também constitui medida intervencionista drástica, conforme se reconhece indiscutidamente, inscrita na Constituição, no mesmo Título destinado à ordem econômica e social.

A Carta Política brasileira, segue, neste sentido, o rumo das constituições de grande parte dos povos modernos que admitem, como indispensável e essencial à sobrevivência do Estado, a outorga de poderes supremos e majestáticos que lhe permitam intervir na órbita privada, por mais violentamente que seja, contanto que a motivação resida na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

Veja-se, por exemplo, o que ocorre com a França. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, vigente desde 26 de agosto de 1789, estabelece, textualmente, em seu artigo 17:

"Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir, evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização."

Na Constituição da República Francesa de 4 de outubro de 1958 vê-se, no artigo 34, que a lei estabelece as regras relativas à "nacionalização de empresas e à transferência da propriedade de empresas do setor público para o setor privado", admitindo, simultaneamente, a possibilidade de esta

tizar a empresa privada bem como privatizar aquelas pertencentes ao Poder Público.

Da Constituição da República Italiana de 27 de dezembro de 1947, colhem-se os seguintes mandamentos atinentes à intervenção do Estado, sobretudo na propriedade e no domínio econômico, inscritos nos artigos 41, 43 e 47:

"É livre a iniciativa econômica particular. Não pode, todavia, desenvolver-se em contraste com a utilidade social ou de modo a causar dano à segurança, à dignidade humana.

A lei determina os programas e os meios de fiscalização destinados à direção e coordenação da atividade econômica, pública e privada, para fins sociais.

Para fins de utilidade geral, a lei pode reservar originariamente ou transferir, mediante expropriação com indenização, ao Estado, a pessoas coletivas públicas ou agrupamentos de trabalhadores ou de usuários, determinadas empresas ou categorias de empresas que respeitem a serviços públicos essenciais, a fontes de energia ou a situações de monopólio e que tenham um caráter de interesse geral preeminente. A República encoraja e protege a poupança em todas as suas formas e disciplina, coordena e fiscaliza o exercício do crédito.

Favorece o acesso da poupança popular à propriedade da habitação, à propriedade do cultivador e ao investimento direto ou indireto, por meio de ações, nos grandes complexos produtivos do País."

Observe-se, nestes excertos, que até disposições referentes à poupança popular, ao mercado de ações e à propriedade agrária surgem como manifestação direta da vontade do Estado em áreas tipicamente privadas, limitando e disciplinando a atividade econômica.

Na Carta da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, embora parcimoniosa em relação a preceitos claramente intervencionistas, observa-se que o Estado reserva-se à fiscalização de todo o ensino, inclusive religioso e que o direito de livre escolha ao trabalho e à profissão esbarram na limitação imposta pela lei que pode regulamentar o exercício de qualquer profissão.

Outrossim, em seu artigo 15, a constituição alemã dispõe que a terra, o solo, as riquezas naturais e os meios de produção podem ser transferidos para a propriedade pública ou para outras formas de economia política, com a finalidade de socialização e através de lei própria que regule a forma e o montante da indenização a ser paga.

A Constituição da Confederação Suíça, por seu turno, apresenta dispositivos minudentes quanto a intervenção e o controle do Estado sobre as atividades particulares, sobretudo na área econômica.

A desapropriação aparece no artigo 23, condicionada à justa indenização, quando se tratar de obras públicas que interessem à Suíça, ao lado da proibição de construções públicas que afetem os interesses militares da Confederação.

No artigo 31, porém, surgem regras minuciosas aplicadas atualmente, nos Estados de grandes dimensões, onde se pretende alcançar um desenvolvimento global e integrado, típi-

cas do federalismo de integração.

Embora a Carta Suíça date de 29 de maio de 1874, veja-se como atuais se mostram estas normas intervencionistas do artigo 31:

"Art 31 - 1. Nos limites das suas atribuições constitucionais, cabe à Confederação adotar medidas destinadas a aumentar o bem-estar geral e promover a segurança econômica dos cidadãos.

2. Com ressalva dos interesses gerais da economia nacional, a Confederação pode decretar normas relativas ao exercício do comércio e da indústria e adotar medidas em favor de certos setores da economia ou de certas profissões. Salvo, porém, o disposto no nº 3, deve respeitar o princípio da liberdade de comércio e indústria.

3. Sempre que o interesse geral o justifique, e mesmo que isso importe derrogação ao princípio da liberdade de comércio e indústria, a Confederação tem o direito de publicar disposições com o fim de:

a) Salvar importantes setores de economia ou profissões ameaçadas na sua existência e desenvolver a capacidade profissional das pessoas nesses setores ou profissões;

b) Conservar uma população agrícola equilibrada, promover a produtividade da

da agricultura e consolidar a propriedade rural;

c) Proteger regiões de economia ameaçadas;

d) Remediar as consequências prejudiciais de ordem econômica ou social, dos cartéis e agrupamentos análogos;

e) Tomar medidas de precaução em tempo de guerra."

Assinale-se que esta constituição, cujo texto original remonta ao século XIX reúne normas asseguradoras de um intercâmbio de recursos com vistas ao desenvolvimento integral da Confederação, inspiradora, certamente das constituições dos estados federados de grandes dimensões, onde a variedade de recursos naturais e humanos tornam difíceis o progresso harmônico e a integração de áreas díspares.

Ao contrário, a Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787 e suas posteriores alterações ou aditamentos, apresenta-se sob uma das formas menos intervencionistas que se conhece.

Em sua Seção VIII consta que o Congresso é competente para estabelecer e cobrar taxas, direitos alfandegários, impostos, pagar as dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; cunhar a moeda, regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras; promover o progresso das ciências, artes e ofícios.

Em 1866 foi aprovado e, em 1868, ratificado, o texto do artigo XIV, onde aparece tenuamente, um dispositivo que

abre a porta à expropriação, onde se lê:

"É vedado aos Estados Unidos fazer ou executar leis que restrinjam as prerrogativas e garantias dos cidadãos dos Estados Unidos, privar alguma pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem observância dos trâmites legais ou recusar a qualquer pessoa de sua jurisdição a igualdade perante a lei."

Os dispositivos restritivos e intervencionistas surgem através de leis ordinárias, já que a Constituição deles não cuidou, remetendo-os ao escalão flexível da legislação comum.

Extensa é a regulamentação dada pela Constituição dos Estados Unidos Mexicanos de 31 de janeiro de 1917, à intervenção estatal na propriedade e no domínio econômico e, pela sua riqueza de detalhes, vale transcrevê-la:

"Art 27 - A propriedade das terras e das águas compreendidas dentro dos limites do território nacional pertence originariamente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o seu domínios aos particulares, constituindo a propriedade privada. As expropriações só poderão se fazer por utilidade pública e mediante indenização. A Nação terá sempre o direito de impor à propriedade privada as regras que dite o interesse público, assim como o direito de regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação, com vistas à distribuição equitativa e à con-

servação da riqueza pública. Para este fim serão decretadas medidas necessárias à divisão dos latifúndios; ao desenvolvimento da pequena propriedade de exploração agrícola; à criação de novos centros de população agrícola com as terras e águas que lhe sejam indispensáveis, ao fomento da agricultura e de modo a evitar a destruição dos elementos materiais e danos que os bens possam sofrer em prejuízo da sociedade.

....."

Com relação à intervenção no domínio econômico o artigo 28 proíbe a existência de monopólios de qualquer espécie, bem como estipula que a lei castigará severamente e que as autoridades combaterão eficazmente a concentração ou acampamento de artigos de consumo necessário e que tenham por objetivo a alta de preços; todo o ato ou procedimento que evite ou tenda a evitar a livre concorrência na produção, indústria ou comércio, ou serviço público; todo ajuste ou combinação, sob qualquer forma, de produtores, industriais, comerciantes, empresários de transportes ou de outro serviço, para impedir a concorrência entre si e obrigar os consumidores a pagar preços exagerados; e em geral, tudo o que constitua uma vantagem exclusiva e indevida, a favor de uma ou várias pessoas determinadas e com prejuízo do público em geral ou de alguma classe social.

Mais sucinta que sua correspondente mexicana, a Carta da Venezuela, datada de 23 de janeiro de 1961 garante o di

reito à propriedade, com as restrições e obrigações que a lei estabelecer com fins de utilidade pública ou de interesse geral.

Quanto à intervenção no setor econômico, estabelece o artigo 98 que o Estado protegerá a iniciativa privada, sem prejuízo da faculdade de decretar medidas para planificar, racionalizar e fomentar a produção e regular a circulação, distribuição e consumo da riqueza, a fim de impulsionar o desenvolvimento econômico do país.

Os monopólios acham-se, igualmente, repelidos, admitidos, apenas e exclusivamente, para o estabelecimento e exploração de obras e serviços de interesse público, e, assim mesmo, por tempo limitado e nas condições previstas em lei.

Nesta análise comparativa entre os diferentes regimes constitucionais dos Estados modernos, a fim de extrair-lhes os pontos comuns quanto à intervenção estatal na propriedade privada e, principalmente, na economia, oportuna uma remissão à Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e à Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, tal como surgiram em janeiro de 1918, estabelecendo um sistema completamente estatal, suprimindo a propriedade privada e anulando a livre iniciativa particular no âmbito econômico.

Já em seu primeiro artigo, a Declaração emanada do Congresso Russo dos Sovietes de 1917, ordena que a fim de se realizar a socialização da terra, a propriedade privada seja abolida e que todas as terras passem à propriedade nacional e entregues aos trabalhadores, sem qualquer espécie de resgate, na base de uma repartição igualitária de usufruto. Além disto,

ratifica a transferência de todos os bancos para o Estado e estipula o trabalho obrigatório para todos.

Na Constituição, em seu primeiro capítulo, dedicado à organização social, verifica-se a existência de um Estado inteiramente intervencionista, a ponto de anular qualquer expectativa de ambiente propício à uma economia de livre concorrência e de iniciativa particular.

Com efeito, o artigo 4º esclarece que a base econômica da URSS é constituída pelo sistema socialista da economia e pela propriedade socialista dos instrumentos e meios de produção, estabelecidos depois da liquidação do sistema capitalista da economia, da abolição da propriedade privada e da supressão daquilo que a constituição chama de exploração do homem pelo homem.

A terra, o subsolo, as águas, florestas, usinas, minas, estradas de ferro, transporte por água e pelo ar, bancos, empresas agrícolas, empresas municipais, as habitações na cidade e as aglomerações industriais passaram a ser propriedade do Estado e patrimônio de todo o povo.

Há uma pequena abertura à economia privada dos agricultores individuais e dos artífices, fundadas no trabalho pessoal e sem recurso à exploração de outrem, tão estreita, que não se mostra suficiente para descaracterizar a forma dominante da economia soviética, tipicamente de natureza socialista.

No artigo 11, acha-se inscrito que a vida econômica da URSS é orientada e dirigida pelo plano do Estado para a economia nacional, com vista a aumentar a riqueza social, e e levar de forma constante o nível material e cultural dos tra-

balhadores, a consolidar a independência do Estado e a fortalecer sua capacidade de defesa.

Esta ligeira referência às constituições estrangeiras é suficiente para se reconhecer o inequívoco caráter intervencionista do Estado na atualidade.

Os extremos ocorrem, de uma parte, na URSS onde a economia se apresenta totalmente estatizada e a livre iniciativa e concorrências particulares não vicejam, asfixiadas e comprimidas pelo Poder Público que se transforma, também, em agente da economia nacional. De outra parte, encontramos na Carta Magna dos Estados Unidos da América, uma levíssima referência à intervenção da propriedade dando a impressão, à primeira vista, que um sistema completamente livre de pressões do Estado vigore para os americanos. Tal, entretanto, não ocorre, uma vez que determinações e normas dirigidas à economia dos Estados Unidos da América vêm através de leis ordinárias.

Os demais países objeto de nosso exame apresentam, em maior ou menor escala, normas constitucionais destinadas à economia nacional, algumas das quais bastante minudentes, como as que ocorrem na Suíça e no México.

Em nosso país, há normas expressas, na Constituição que estabelecem os parâmetros da intervenção do Estado na economia e que serão objeto de análise posterior. Assinale-se desde logo, todavia, que o regime constitucional vigente prevê, de modo expresse, que a organização e exploração das atividades econômicas competem, preferencialmente e com o estímulo e o apoio do Estado, às empresas privadas e que apenas em caráter suplementar, ocorreria a intervenção do Estado nesta área.

A este propósito, vale invocar a distinção que se vem estabelecendo entre as expressões "dirigismo" e "intervencionismo".

Ambos os termos refletem a ingerência do Estado na economia. Entretanto, há estados nos quais toda estrutura econômica acha-se inserida na própria organização estatal e a atividade econômica apresenta-se inteiramente estatizada. Neste caso, estaríamos diante do "dirigismo estatal", onde a presença condutora do Estado se faz sentir como fenômeno natural, normal e próprio dos regimes estatizados.

Outros países há, conforme vimos, onde a livre concorrência constitui característica e apanágio, assegurando-se à iniciativa privada plena desenvoltura na exploração das atividades econômicas. Mesmo com esta ambiência livre e competitiva entre particulares, observa-se a interferência do Estado, ordenando, coordenando, fiscalizando ou, mesmo, planejando o exercício econômico; tal interferência pode assumir proporções tais que viola princípios tidos como superiores e, nesta hipótese, a intervenção do Estado se apresenta como algo de excepcional, extraordinário e anormal: estaríamos diante da "intervenção estatal".

Esta distinção de caráter teórico cabe, sobretudo, para realçar o fenômeno intervencionista, que embora possa ser reconhecido como normal para alguns regimes políticos e excepcionais para outros, demonstra e ratifica a essencialidade com que se apresenta a presença do Estado nos setores privados da sociedade: todos os países da atualidade defrontam-se com esta realidade da economia jungida ou submetida parcialmente ao comando político estatal.

Vejamos, a seguir, os mecanismos de intervenção do Estado moderno e como se comportam no quadro geral interno e no âmbito internacional, para que se possa proceder a uma avaliação de sua eficácia e determinar o comportamento do Direito Econômico em face da Economia.

V - MECANISMOS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE

Sabe-se que o Estado não intervém apenas na economia, antes, sua incursão pela propriedade privada atinge proporções drásticas, até a total expropriação do bem em favor do Poder Público.

Embora a influência do Estado seja mais eficaz, como adiante de demonstrará, quando se trata de intervir na propriedade, do que quando o faz no setor econômico, cuidaremos da intervenção na propriedade de forma apenas ilustrativa, já que nosso principal objetivo diz respeito à atividade econômica.

Pode-se afirmar, conforme reconhecem quase todos os administrativistas pátrios que o Estado dispõe de quatro mecanismos básicos à intervenção na propriedade: a desapropriação, a requisição, a servidão administrativa e a ocupação temporária. A modalidade atenuada do tombamento constitui, igualmente, manifestação intervencionista do Estado na propriedade privada.

A desapropriação, lapidariamente explicada por HELY LOPES MEIRELLES como sendo a transferência compulsória de bens particulares para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (Direito Administrativo Brasileiro, 2a. edição, 1966, pág. 493), representa a forma mais drástica de intervenção estatal na propriedade, insuperável em suas conseqüências para o particular.

Prevista pela Constituição, cujos requisitos moti-

vadores residem na necessidade ou utilidade pública ou ainda, no interesse social, encontra sua regulamentação em legislação ordinária e seu processamento perante a via judiciária, na maioria esmagadora dos casos em que acontece, transformou-a num instituto bem conhecido e familiar da sociedade moderna.

A construção dos grandes edifícios públicos, redes de estradas de ferro na superfície e subterrânea, parques de estacionamento, garagens, cemitérios, aeródromos, estádios; a criação e melhoramento dos centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; exploração e conservação dos serviços públicos; abertura, conservação e melhoramento de vias e logradouros públicos; execução de planos de urbanização; o funcionamento dos meios de transportes coletivos e outros casos previstos na legislação que regula a matéria, (Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941 e posterior alteração pela Lei nº 2.786 de 21 de maio de 1956), representam o grande elenco casuístico da desapropriação a que as sociedades atuais se habituaram a presenciar, ante as multitentaculares atividades do Estado na prestação do serviço público.

Já a Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, conhecida como o "Estatuto da Terra" estabelece novos casos de desapropriação intimamente ligados à ordem econômica e social. Com efeito, a lei consigna as finalidades de interesse social da Reforma Agrária e da promoção de uma política agrária: condicionar o uso da terra à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar à exploração racional da terra; permitir a recuperação social e econômica de regiões do país; estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; efetuar obras de

renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural e facultar a criação de áreas de proteção à fauna ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

A Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962, igualmente definiu certos casos de desapropriação por interesse social, a fim de prover a justa distribuição da propriedade ou de condicionar o seu uso ao bem-estar social. De acordo com os termos deste Diploma, o Estado pode intervir na propriedade particular para o aproveitamento de todo o bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; para a instalação ou intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a planos de zoneamento agrícola; para o estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; para a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias; para a construção de casas populares; para a proteção do solo e a preservação de recursos e mananciais de água e de reservas florestais.

Assinale-se ainda que o Decreto-Lei nº 422, de 20 de janeiro de 1969 previu a desapropriação de mercadorias e de serviços considerados essenciais para o Poder Público, estendendo, de forma expressa, a desapropriação, mais comumente incidente sobre a propriedade imóvel, aos bens móveis, tornando-os suscetíveis de expropriação, sempre por utilidade pública.

blica, interesse social ou necessidade pública.

Este elenco de leis atinentes à desapropriação fazem deste instituto do Direito Público um dos mais conhecidos da atualidade e que atingem, de forma plena, a propriedade imóvel e até os bens móveis.

Outros mecanismos de intervenção na propriedade existem, tais como a requisição, que se entende como a apropriação compulsória de bens ou serviços particulares pelo Poder Público. Na requisição o Estado intervém por ato de execução direta e imediata da autoridade requisitante e sua motivação reside também no atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias.

Com efeito, a tônica da requisição é uma motivação transitória, pois se a necessidade a atender for permanente ou, mesmo de longa duração, o Estado recorrerá à desapropriação, apossando-se e apropriando-se do bem.

A requisição pode ser de natureza civil, também conhecida como requisição administrativa, muito conhecida, entre nós, por ocasião do processo eleitoral, quando vários estabelecimentos particulares de ensino são postos à disposição do Tribunal Eleitoral para instalar os instrumentos e pessoal destinados ao serviço das eleições.

A requisição militar, praticamente desconhecida no Brasil, constitui outro meio de intervenção muito familiar em outros povos, notadamente na Europa, território de muitas conflagrações bélicas. Tanto assim que este instituto aparece, inclusive, referido na obra musical de ROSSINI que, ao compor a conhecida Ópera "O Barbeiro de Sevilha" introduz um trecho em que aparece o instituto da requisição militar: o Conde de Al-

maviva, desejando introduzir-se nos aposentos de Rosina, apresenta-se a seu tutor, Dom Bãrtolo, disfarçado em militar e, a parentando estar bêbado, requisita a sua residência para servir de alojamento para si e para seus soldados. É o reflexo da familiaridade que a requisição alcançou entre as nações constantemente empenhadas no esforço de guerra. A necessidade pública, no caso, apresenta-se de forma urgente, inadiável e incontornável. Cessada a emergência da guerra, o bem requisitado retorna à posse de seu titular.

A servidão administrativa recai sobre a propriedade privada como ônus imposto pelo Poder Público e visa assegurar a realização ou conservação de obras e serviços públicos. A instalação da rede aérea de energia elétrica, a canalização de água e esgoto provocam, frequentemente, a imposição deste gravame, igualmente conhecido em nosso país, seja pela via administrativa, seja pelo curso judicial, como ocorre na maioria dos casos.

A ocupação temporária pelo Estado de bens particulares, compulsoriamente exercida para a execução de obras, serviços ou atividades públicas de interesse coletivo constitui mais um dos exemplos de intervenção do Estado na propriedade, tão frequente que quase não produz resistência pelos particulares.

De fato, é comum ver o Estado, por si ou por seus delegados ou empresas concessionárias, ocupar bens imóveis durante a realização de obra pública de grande porte, tais como a construção de rodovias, viadutos, hidrelétricas etc.

Tendo em vista a satisfação de uma necessidade urgente e transitória, o Estado vale-se de suas prerrogativas

majestáticas para ocupar a propriedade particular, simplesmente porque a urgência e a transitoriedade não admitem a instalação de um processo formal para a regularização da situação. Interessante notar que HELY MEIRELLES admite a ocupação temporária de bens móveis, ressaltando que, apesar da doutrina clássica admitir somente a ocupação temporária de bens imóveis, é perfeitamente possível a ocupação de bens móveis, exemplificando, inclusive, com a utilização de veículos e objetos particulares, com o que concordamos plenamente. Situações emergenciais podem, perfeitamente, exigir do Estado a ocupação transitória de bens particulares, como ônibus, embarcações, clínica móvel etc.

Inegavelmente, o tombamento constitui uma forma de intervenção na propriedade, pois representa uma autêntica limitação imposta pelo Estado ao uso do bem particular.

CRETELLA JUNIOR, em seu Dicionário de Direito Administrativo, 3a. edição, 1978, pág. 508, o define como uma restrição parcial ao direito de propriedade, realizada pelo Estado, com a finalidade de conservar objetos móveis e imóveis, considerados de interesse histórico, artístico, arqueológico, etnográfico ou bibliográfico relevante.

Os objetos tombados, embora permaneçam na posse de particulares, não podem ser transacionados ou fruídos irrestritamente, razão porque MARCELLO CAETANO afirma que não é possível admitir a existência perfeita da propriedade do particular sobre o bem. Prefere o conhecido administrativista português reconhecer que a raiz da propriedade se transfere para o Estado, restando ao particular a mera fruição limitada da coisa, constituindo-se em depositário ou fiduciário do patri-

mônio nacional e nada mais.⁽¹⁷⁾

Ora, tais argumentos revelam as múltiplas formas de intervenção do Estado na propriedade, transformando-o em uma entidade não apenas soberana, mas grandiosamente poderosa, em cujo poder ilimitado, quase, se reconhecem as cores vívidas do Estado Leviatã imaginado por HOBBS.

A ação intervencionista mais interessante ao estudo e à análise crítica, reside nos mecanismos da área econômica e constituem campo inesgotável à especulação do raciocínio técnico e político. Delas nos ocuparemos a seguir.

VI - MECANISMOS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Se os mecanismos de intervenção na propriedade podem ser resumidos em cinco epígrafes apenas (desapropriação, requisição, servidão administrativa, ocupação temporária e tombamento) a mesma síntese não se consegue estabelecer no campo econômico, seja pelo maior espectro que apresenta, seja pela multiforme atividade econômica.

À medida que a sociedade evoluiu e o Estado, acompanhando o seu crescimento, foi se tornando complexo, houve a necessidade, cada vez mais imperiosa, de se dispor de um organismo diretor, planejador, fiscalizador e coordenador das atividades econômicas.

O Estado, progressivamente, mesmo nos regimes capitalistas e francamente democráticos, tornou-se responsável pelo comandamento do regime econômico, ao qual toda a iniciativa privada se subordinava e, de certa forma, se condiciona. No momento atual, cabe ao Estado papel de suma relevância na atividade econômica.

Este papel de coordenador, planejador e fiscalizador da atividade econômica avulta de importância à medida que o Estado se volta para a preservação de interesses individuais, cujos reflexos incidem sobre a própria segurança e estabilidade política. A consagração do Estado como entidade destinada a prestar serviços públicos, através de seus órgãos administrativos diretos ou indiretos, fê-lo responsável pelo equilíbrio econômico da sociedade que, assim como se submete ao seu condicionamento, exige-lhe pronta resposta e solução aos

contínuos problemas e necessidades da área econômica.

Neste mister de satisfazer as necessidades coletivas no domínio econômico, vê-se, o Estado, na contingência de impor limitações às liberdades da iniciativa privada, a fim de preservar um regime que melhor resultado proporcione à sociedade, globalmente considerada.

Daí porque HELY MEIRELLES (op.cit. pág. 518) considera intervenção no domínio econômico "todo ato de autoridade, fundado em lei, que restringe a iniciativa privada ou condiciona a atividade da empresa a determinada conduta de interesse público".

Estes atos de autoridade, restritivos e limitados, podem assumir forma genérica ou se apresentar através de mecanismos específicos de intervenção.

Podemos considerar como intervenção genérica, a determinada através dos impostos e da dívida pública. Os impostos podem funcionar como sistema de pesos e contrapesos no campo econômico, seja pela redução ou eliminação daqueles que incidem em certas atividades econômicas de interesse público, seja pelo agravamento daquelas cuja expansão não seja conveniente ou desejável, sempre com vistas à coletividade. A dívida pública serve de estímulo à criação de uma estrutura tributária adequada à satisfação da despesa pública; esta, por seu turno, cinge-se ao atendimento das necessidades coletivas, atividade desenvolvida por inúmeros organismos públicos e particulares, com repercussões diretas na economia.

A criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista representa outro meio genérico de intervenção estatal na economia.

Com efeito, a despeito da crítica doutrinária à criação de tais organismos, sobretudo aquelas que se desenvolvem a partir da idéia de que o objetivo de lucro, próprio das empresas mercantis, jamais se compatibilizaria com os interesses do Estado, cuja finalidade é prestar serviço e não enriquecer através do lucro, verifica-se franca expansão das empresas públicas e sociedades de economia mista, na atualidade.

É bem conhecida a crítica de HENRY SWAHLEN, citada por THEOPHILO DE AZEREDO SANTOS (As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro, ed. 1964, pág. 18):

"O capitalista particular não tem em vista senão seu interesse pessoal; ele quer lucros elevados que lhe assegurarão bons dividendos e procura fixar o preço de venda mais alto que a concorrência permita, se ela existir. O Estado, ao contrário, intervém com a intenção de salvaguardar o interesse geral, seja o dos consumidores ou o dos utentes; ele se esforça, então, para manter o preço de venda em níveis baixos."

A conjugação de recursos públicos com a iniciativa privada apresenta vantagens ponderáveis que têm superado as críticas de seus antagonistas: a utilização dos processos comerciais e industriais que garantiram o êxito de empreendimentos particulares, por parte do Estado e a possibilidade de reunir capital vultoso, próprio para investimentos de grande porte, contribuíram para que este tipo de sociedade comercial proliferasse nos estados modernos de regime capitalista.

Justamente por se estruturarem sob a forma de empresas de grande porte, passaram a desempenhar função impor-

tante na economia do Estado, seja pela própria presença do capital público, seja pela importantes atividades que desenvolvem, com vista ao interesse público.

A empresa pública, supera o aspecto objetável de uma possível incompatibilidade de interesses entre o Estado e o empresário particular, compondo-se integralmente com capital do Poder Público e representa mecanismo de importância fundamental no regime econômico do Estado.

Por força de limitação legal contida no artigo 59 do Decreto-Lei nº 900/69, só podem participar do capital da empresa pública, além da União Federal, outras pessoas de direito público interno, bem como as entidades de Administração Indireta da União, dos Estados e dos Municípios.

A estas empresas, representativas, por excelência do Estado, compete, nos termos do artigo 170 da Constituição Federal, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas; estas, por sua vez, somente serão exploradas diretamente pelo Estado, em caráter suplementar da iniciativa privada.

Ademais, estas entidades servem vantajosamente ao Estado, ao desempenho de atividades cuja exclusividade lhe convenha, tais como, em nosso caso, telecomunicações, correios e telégrafos etc.

Óbvios são, portanto, os reflexos das atividades das empresas públicas no domínio econômico, quer pela natureza dos serviços que prestam, quer pela quantidade de recursos que manipula, antepondo-se quase irresistivelmente, à concorrência da iniciativa particular.

Outro mecanismo de intervenção do estado, no campo

da economia, se encontra no planejamento econômico.

O planejamento econômico, para ANTONIO DELFIM NETTO (Planejamento para o Desenvolvimento Econômico, ed. de 1966, pág. 13) é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado em objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra.

Esta referência contém o traço nitidamente político que caracteriza o planejamento econômico: sua elaboração se apóia nos critérios discricionários do Estado, ao estabelecer suas diretrizes básicas, suas prioridades, seu método de aplicação.

ALFREDO BUZAID, em trabalho publicado em 1971 (Arquivos do Ministério da Justiça nº 117) intitulado "O Estado Federal Brasileiro", alude ao intervencionismo como mecanismo indispensável para o Estado moderno. Para o ex-Ministro da Justiça, a tendência ao intervencionismo é irreversível e, em nosso caso, apenas a União Federal apresenta-se capaz de visão global das necessidades do país e de fazer uma previsão segura dos recursos a serem aplicados à sua satisfação.

Para MARIO HENRIQUE SIMONSEN (Brasil 2001)⁽¹⁸⁾ o plano deve ser um instrumento extremamente flexível, compatibilizado às funções a que se destina, enquanto definidor de recomendações para o setor privado e de ordens internas para o setor público; deve traçar, também, a linha demarcatória entre os campos reservados para atuação do setor público e do setor privado no desenvolvimento, bem como estipular o elenco dos meios

a serem ativados para o alcance dos objetivos nacionais.

Para EROS ROBERTO GRAU (Planejamento Econômico e Regra Jurídica, ed. Revista dos Tribunais, 1978) o planejamento econômico não consubstancia uma modalidade de intervenção, mas qualifica a ação intervencionista do setor público, na medida em que se processe ela sistematicamente, tendo em vista fins predeterminados. Embora sustente que a ação intervencionista do setor público pode se realizar sem a adoção do método de planejamento, EROS GRAU entende que o planejamento deva ser considerado como um capítulo do Direito Econômico.

Considerando, todavia, que atualmente o planejamento de toda a atividade estatal, bem como o estabelecimento das diretrizes da economia privada, promanam do Estado, através de um ordenamento que visa a alcançar os objetivos nacionais, conforme expressa MÁRIO SIMONSEN, parece-nos adequado inscrever o planejamento econômico no elenco dos mecanismos genéricos de intervenção.

Outros instrumentos podem ser utilizados pelo Estado, de forma genérica e que representam incursões na área econômica. As atividades de fomento e incentivos fiscais são exemplos muito atuais. Representam uma atividade do Poder Público destinada a facilitar as condições de existência dos cidadãos e que impõe planos e programas de trabalho, com efetiva prestação de serviço. Para a realização de programas de fomento e incentivo, destina o Estado verbas próprias, com vistas ao desenvolvimento de uma região, de uma comunidade ou de várias regiões ou comunidades.

Acrescentem-se inúmeras outras medidas baixadas pelo Estado, disciplinadoras da atividade econômica ou a ela di

retamente ligadas, tais como as emissões públicas de moeda, controle de divisas e câmbio, controle do crédito, normas reguladoras do mercado de capitais, do sistema bancário, emissão de títulos de crédito público, disciplina do mercado interno, transferência de recursos para o exterior, financiamento de habitações populares e até mesmo administração lotérica, em função das quais o interesse público pode motivar e presidir a intervenção estatal em área tradicionalmente reservada à iniciativa particular.

Este fenômeno se observa, respeitadas as nuances determinadas pela diversificação do regime político e dos recursos naturais e humanos de cada país, praticamente em todo o mundo da atualidade.

Na República Federal da Alemanha, por exemplo, onde não existe um planejamento econômico conforme existe em nosso país, observa-se traço vívido da intervenção estatal, no campo financeiro, através de maciças destinação de verbas para financiamento da iniciativa privada.

GÉRARD FARJAT, em seu já citado "Droit Économique", menciona que, no ano de 1961, mais da metade dos investimentos totais da economia alemã dependiam, sob uma forma ou outra, de financiamento público e que um terço destes investimentos era realizado diretamente pelo Estado; além disto, um quarto das despesas orçamentárias era consagrado aos incentivos fiscais.

Na Itália, onde a Constituição consagra o princípio da Liberdade de iniciativa privada, embora controvertida, existe uma idéia de planificação ou programação da economia. Em função desta idéia, a Constituição de 1947 dispõe que a lei determina os programas e os controles adequados para que

a atividade econômica do poder público e do setor privado pos sam ser dirigidas e coordenadas para os fins sociais. Estabelece, ainda, a Carta Política da Itália, que a propriedade en cerra uma função social, identicamente ao que ocorre com as cooperativas, sem finalidade de especulação particular. As me didas de política pública de economia, a fiscalização, coorde nação e o controle do crédito, constituem condutos por meio dos quais o Estado intervem na área econômica.

Assinale-se, ainda, que existem na Itália, numerosas empresas públicas, idênticas às conhecidas no Direito Bra sileiro, onde o Estado aparece como titular único dos recur sos da empresa e como autêntico empresário.

A mais poderosa destas empresas, o "Istituto per la Riconstruzione Industriale" - I.R.I., congrega cerca de 140 sociedades e possui 300.000 empregados que desenvolvem suas atividades na siderurgia, nos supermercados, nos estalei ros da construção naval, nos serviços de telefones, na rádio e televisão nacional, na indústria "Alfa Romeo", na empresa aérea "Alitalia", nos três maiores bancos da Itália, na maioria das estradas, na indústria alimentícia e na exploração a grícola. Ora, temos verdadeiro caso de um Estado multitentacu lar na economia, onde a parcela mais substancial de recursos não flui de fontes particulares, mas promana dos cofres públi cos: é o estado empresário, onde sua influência no campo eco nômico é fundamental.

Além disto, a I.R.I., a despeito de sua condição de empresa pública, participa, através de subsidiárias de outras empresas de economia mista. Somando-se os recursos e in fluência da empresa pública e da parte que o poder público de

têm nas sociedades de economia mista, conclui-se que a Itália apresenta um modelo de Estado onde a intervenção na economia se exerce em grande escala, a despeito de sua estrutura capitalista.

Na Inglaterra, onde viceja o conhecido princípio característico da "common law", da separação do poder político do poder econômico, a ação intervencionista do Estado se faz sentir de forma mais discreta, porém, indubitosa.

Existe, na Inglaterra, uma regulamentação financeira, abrangendo o controle de câmbio e dos investimentos, ao lado de uma legislação antitruste, que, apesar de esparsa entre várias leis, representa um setor bem elaborado do direito econômico inglês. Acrescente-se ainda a lei que atribui competência a um órgão controlador dos preços e das rendas, regulamentando, de modo amplo, todas as formas possíveis de renda, bem como a regulamentação relativa à proteção dos consumidores.

A partir de 1960, começou a funcionar um Conselho Nacional para o Desenvolvimento Econômico, encarregado de planejar e programar a economia. Forçoso reconhecer, contudo, que no regime inglês de economia combinada ou composta, o plano não contém a mesma força de comandamento que existe em outros países como o Brasil e a França.

Em 1966, surge a "Industrial Reorganisation Corporation", dotada de recursos financeiros vultosos, com a finalidade de estabelecer uma certa coerência entre o processo de concentração das grandes sociedades inglesas e o desenvolvimento das empresas de médio e pequeno portes.

O problema de conciliar a intervenção do Estado num regime onde se defende, acima de tudo, a liberdade de inicia-

tiva privada faz surgir soluções típicas e adaptadas ao regime jurídico-econômico. Daí porque a composição e o sistema híbrido existente para a "Industrial Reorganization Corporation", segundo a qual o poder público concede verbas, nomeia seu presidente e intervém na composição do conselho de administração, cujos membros são homens de empresa privada e não funcionários públicos como poderia parecer à primeira vista, em se tratando de organismo do poder público.

Ora, o papel desempenhado pela I.R.C., na qualidade de agente da concentração de empresas, representa sem dúvida, um mecanismo intervencionista do Estado, ainda que sob cores suaves, em plena Inglaterra, reino da "common law"; onde quase não se faz distinção entre o direito público e o direito privado.

Nos Estados Unidos da América, onde a tradição se firmou no sentido de consagrar um modelo econômico essencialmente privado e onde verdadeiros gigantes industriais estenderam seus tentáculos praticamente por todo o mundo ocidental, indetifica-se, igualmente, mecanismos de intervenção do Estado.

Nem se poderia imaginar uma ação governamental indiferente à expansão das empresas privadas e aos reflexos de sua atuação na economia interna, num país de recursos tão formidáveis.

JEAN JACQUES SCHREIBER, em seu conhecido trabalho "O Desafio Americano"⁽¹⁹⁾, menciona o fato de que a indústria norteamericana produz, por si só, duas vezes mais bens e serviços do que todas as indústrias européias reunidas (Mercado Comum Europeu e mais a Grã-Bretanha). Essa produção é duas ve-

zes e meia a da União Soviética, que é mais populosa do que os Estados Unidos e equivale a um terço do conjunto de produção de todos os países do mundo reunidos. Esta capacidade de produção, de altíssimo nível, foi alcançada pelos Estados Unidos, utilizando 7% da superfície e contando 6% da população mundial.

Ainda de acordo com os dados referidos por J. J. SCHREIBER, os Estados Unidos consomem um terço da energia produzida no mundo inteiro. Um terço de todas as estradas construídas no mundo recobre o território dos Estados Unidos. A metade dos quilômetros-passageiros transportados anualmente no mundo, cabe à aviação civil americana. Dois caminhões em cada cinco, dos que circulam no mundo, diariamente, são americanos, em estradas americanas. Os americanos possuem três em cada cinco de todos os automóveis do mundo.

Em 1968, afirmava SCHREIBER que se somássemos os lucros das dez maiores empresas alemãs, francesas e inglesas (isto é, trinta empresas), chegaríamos a uma cifra de US\$ 2 bilhões. Somente os lucros da General Motors ascendiam, àquela época, a 2,250 bilhões de dólares. E, prossegue comparando que para atingir os lucros da General Motors, seria necessário somar às trinta maiores empresas européias o lucro total das dez primeiras empresas japonesas. Mais ainda, estas quarenta grandes empresas européias e japonesas, para alcançarem o mesmo lucro da General Motors, empregavam 3.500.000 de pessoas, ao passo que a empresa norteamericana reunia apenas 730.000, ou seja, cerca de cinco vezes menos.

Como se comporta o Estado, numa sociedade assim pujante e expansionista? Quais os reflexos na economia interna,

das pressões e contrapressões exercidas por estes grandes conglomerados industriais que, isoladamente, fazem face e ultrapassam, isoladamente, economias inteiras de países europeus industrializados e plenamente desenvolvidos?

Realmente, o poderio econômico privado nos Estados Unidos constitui um fator importantíssimo para a avaliação do comportamento do poder público na direção geral da economia nacional. A grande concentração capitalista, típica das grandes empresas privadas, tem crescido e se expandido mesmo dentro das empresas que dominam o mercado e, até, anulam a concorrência.

GERARD FARJAT (op. cit. pág. 314) cita o fato de que em oito anos, as cinquenta primeiras sociedades americanas acrescentaram em suas cifras, negócios que equivalem ao Produto Nacional Bruto da França; fabricam mais da metade de todos os bens e serviços disponíveis nos Estados Unidos e possuem dois terços da população industrial ativa norteamericana. Segundo o mesmo autor francês, as quatro maiores empresas americanas, a General Motors, a Standard Oil Of New Jersey (cujo ativo ultrapassa, em valor o estoque de ouro em poder dos Estados Unidos), a Ford e a General Electric, são responsáveis por 22% de todas as despesas de pesquisa e de desenvolvimento de toda a indústria americana.

Nos Estados Unidos poucas são as leis que especificamente tratam da intervenção do estado na economia nacional. Há, entretanto, outras técnicas empregadas, cujo resultado consiste num controle que pode ser considerado reflexo da intervenção, dentro das circunstâncias típicas de uma economia capitalista por excelência.

Uma destas técnicas reside no sistema fiscal, eficacíssimo na arrecadação de impostos que alcançam alíquotas de até 70% sobre pessoas físicas e jurídicas; outro mecanismo se realiza através de financiamentos que beneficiam até um quarto da atividade econômica global.

Outra técnica empregada nos Estados Unidos, consiste no funcionamento de organismos federais destinados a regulamentar certas atividades essenciais. Tais organismos "commmissions" ou "agências", coordenam atividades, são dotadas de poder regulamentar e atuam nas áreas de energia, comunicações, relações de trabalho, emissão e circulação de valores mobiliários (Securities and Exchange Commission), comércio em geral (Federal Trade Commission), relações bancárias e crédito emgeral (Federal Reserve Board), além de outros setores específicos da economia, tais como para o vinho, trigo, turismo, televisão, energia atômica etc.

Na agricultura norteamericana, observa-se que o poder público estabeleceu uma reserva agrícola, destinada a manter-se fora do circuito de produção; destarte, os agricultores são atraídos, por meio de estímulos concedidos pelo Estado, a colocar, sob reserva, uma parte do solo a ser cultivado, sistema conhecido, a partir de 1956, como o "banco do solo". Paralelamente a esta limitação, outras restrições são impostas a fim de regular a produção e mantê-la a níveis adequados à satisfação do mercado interno e externo.

Por outra parte, ante o gigantesco poderio das empresas privadas dos Estados Unidos, existe, entre economistas, juristas e estadistas norteamericanos, o pensamento de que a concentração econômica em mãos de poucos acabará criando um

poder econômico tão forte que constituirá uma ameaça ao próprio Estado. Em consequência, o Estado ameaçado reagiria, e para eliminar o poder econômico e defender o interesse da coletividade, se apropriaria dos meios de produção, trazendo, como resultado inevitável desta exagerada concentração econômica, um capitalismo de Estado.

Este pensamento inspirou a criação de uma filosofia antitruste, cujas origens remontam a 2 de julho de 1890, com a edição do "Sherman Act". Atualmente, contam os Estados Unidos com dois principais órgãos controladores do abuso do poder econômico, que são a "Antitrust Division", ligada ao "Department of Justice" e, portanto, ao Poder Judiciário e a já mencionada "Federal Trade Commission", cuja atuação possui caráter nitidamente administrativo.

Conclui-se, pois, que mesmo, nos Estados Unidos, país de economia tipicamente privada, onde existe plena liberdade de iniciativa particular quer nas relações mercantis, quer na área industrial, os contornos de uma intervenção do poder público se manifestam com maior ou menor intensidade, seja por mecanismos genéricos, seja através de medidas específicas, corroborando a constatação da inevitável ingerência estatal nas atividades econômicas da sociedade.

O mesmo se pode afirmar em relação à Suíça, onde a 20 de dezembro de 1962, a Assembléia Federal da Confederação baixou uma lei federal regulando as atividades dos cartéis e organizações análogas.

De acordo com o entendimento desta lei, são considerados cartéis as convenções e decisões assim como os acordos, mesmo sem força obrigatória, que influenciam ou tendam a

influenciar o mercado de certos bens ou de determinados serviços por uma limitação coletiva da concorrência, regulando, principalmente, a produção, a venda ou a aquisição de mercadorias, bem como os preços e outras condições. São considerados ilícitos os procedimentos adotados por um cartel para excluir terceiros da concorrência ou criar obstáculos ao exercício da mesma, tais como a discriminação em matéria de preços ou de condição de compra e as vendas por preço inferior, diretamente dirigidas contra determinado concorrente.

A lei suíça garante àquele que for prejudicado ou ameaçado em seus interesses por procedimento ilícito que crie obstáculos à livre concorrência, o direito de pleitear indenização e reparação do dano moral.

Os critérios estabelecidos pela lei, neste caso, apresentam mecanismos genéricos de intervencionismos do poder estatal.

Na Dinamarca, há a assinalar a existência de legislação de controle de monopólios e de práticas tendentes a restringir a concorrência - Lei nº 102 de 31 de março de 1955.

De acordo com esta lei, as empresas particulares, as sociedades cooperativas e corporações similares, pertencentes a ramos comerciais que, em toda a Dinamarca, ou em áreas de mercados locais tenham a impor restrições à concorrência de tal forma que exerçam ou possam exercer influência substancial sobre os preços, a produtividade, o volume de vendas ou as condições de transporte, ficam sujeitas ao regime especial nela previsto.

A finalidade desta lei é coibir os preços exorbitantes e as circunstâncias iníquas das operações comerciais,

assegurando as melhores condições para o livre exercício das atividades comerciais como meio de vida. Para este fim, estabelece o controle público de monopólios e das práticas supressivas da livre concorrência.

A Áustria dispõe da Lei Federal de 22 de novembro de 1972, diploma extenso, regulador das atividades econômicas que possam determinar limitações à livre concorrência e muito abrangente, quanto às hipóteses tratadas.

De acordo com a legislação austríaca, há inúmeras espécies de cartéis (cartéis de contrato, de acordo, de recomendação, por notificação, cartéis de bagatela etc), cujas atividades são consideradas irregulares se não se acharem inscritas no registro competente e se suas atividades afetarem a livre concorrência privada.

Digna de menção é o dispositivo da lei austríaca que determina o perdimento dos lucros auferidos com abuso da posição dominante do mercado, em favor da federação, medida reveladora do traço intervencionista do regime vigente naquele país.

No capítulo relativo às penalidades, destaca-se o artigo segundo o qual quem se utilizar de um cartel de maneira contrária aos princípios político-econômicos, quer na qualidade de membro ou de órgão, de forma expressa ou tácita, como representante de um cartel ou de um membro de cartel, com o objetivo de fazer subir o preço das mercadorias de cartel ou de evitar a queda dos mesmos, limitar a produção ou venda, ou ainda a prestação de tais serviços, é considerado culpado de crime, podendo ser punido com pena de prisão até 3 anos ou com multa de até um milhão de schillings. As penas, que podem ser

aplicadas cumulativamente, não extinguem a possibilidade de dissolução do cartel.

Na Espanha, vamos encontrar, igualmente, uma ação intervencionista do poder público, cujos objetivos são, no entender de MARTIN MATEO e SOSA WAGNER (Derecho Administrativo Económico, Ediciones Pirámide S.A., Madrid, 1977, pág. 102) os seguintes: uma melhor distribuição da riqueza nacional; a substituição ou complementação dos interesses individuais pelos interesses coletivos; a democratização da disponibilidade dos fatores produtivos; e a possibilidade de articular mais convenientemente a co-gestão nas unidades empresariais.

Os citados autores espanhóis citam o controle dos serviços essenciais e dos setores econômicos vitais, como reflexos do intervencionismo estatal: "quando se trata de evitar estrangulamentos econômicos, de regular a estrutura do mercado, rompendo cerco monopolístico ou de influir sobre o mecanismo dos preços", nota-se o fenômeno que chamam de "protagonismo estatal".

Este protagonismo estatal se concretiza mercê de meios diversificados, mas que mantêm, como base comum, a intervenção do Estado através de limitações aos direitos da propriedade, seja no sentido estrito do termo, seja no domínio econômico. Segundo esta ótica, não se cogita de um esvaziamento dos direitos do proprietário, mas de sua submissão a um estatuto da propriedade previamente estabelecido, com vistas à consecução de uma finalidade comum.

Este regime jurídico especial na Espanha é responsável pela política de nacionalização e pela criação de empresas públicas e visam a modificação da ordem econômica e social

e é também interpretado como meio de afirmação da soberania nacional e de defesa da ordem constituída.

Com efeito, MARTIN MATEO e SOSA WAGNER afirmam, em interessante comentário, que, às vezes, a nacionalização evoca aspirações de determinados Estados em reafirmar, perante potências estrangeiras seus sentimentos de independência e sua postura comunitária; as nacionalizações, neste caso, rompem os vínculos políticos e econômicos de dependência externa, gerados em consequência da posse, em favor de cidadãos estrangeiros, das fontes de riquezas ou de setores essenciais não só em termos econômicos como político.

Prosseguem MATEO e WAGNER (op. cit. pág. 102), mencionando que "nos países do Terceiro Mundo estas tendências são particularmente apreciáveis e propendem a criar imperativos justificáveis e compreensíveis de autoafirmação e de descolonização econômica. O fato de que as principais fontes de riqueza de um país estejam em mãos estrangeiras e, possivelmente, servindo para canalizar ao exterior os mais importantes recursos de uma economia deficitária, motiva logicamente boa parte dos movimentos colonizadores atuais, especialmente na África e na América do Sul".

A criação de empresas públicas, em Espanha representa meio de que se vale o Estado para estimular economicamente o desenvolvimento de áreas tradicionalmente deficitárias e subdesenvolvidas e são utilizadas, também para fins fiscais. Nesta última acepção, embora sem reconhecerem, expressamente, a finalidade fiscal exercida pelas empresas públicas e pela nacionalização da economia, os espanhóis vêm-nas como instrumentos eficazes para reverter à comunidade nacional os lucros

obtidos pelas empresas estrangeiras na exploração de seus recursos naturais.

Também em Espanha, o planejamento econômico avulta de importância, constituindo-se em instrumento institucional do Estado para a transformação da ordem social. Os espanhóis convocam, a exemplo do que ocorre na Itália, a participação do empresariado na elaboração do plano econômico e, apesar desta participação particular, o comandamento ou o "protagonismo" estatal se exerce acentuadamente, estabelecendo as finalidades sócio-econômicas a serem atingidas.

As nacionalizações ocorridas em Espanha, deslocando para a área estatal as atividades ligadas à exploração das estradas de ferro; a criação da Companhia Telefônica Nacional de Espanha; a instituição do sistema bancário oficial de Espanha; a publicização dos seguros sociais, com o desaparecimento das instituições previdenciárias particulares; o regime público a que foram regidos os acidentes de trabalho, representam medidas atuais deste protagonismo estatal, intervencionista e ordenador da economia mesmo nos setores tradicionalmente privados.

GABINO FRAGA em seu Derecho Administrativo, 15a. edição, pág. 405, alude à prática, igualmente existente no México, da associação do Estado com particulares para a criação de sociedade mercantil de direito privado - sociedade de economia mista - naquele país conhecida como "empresa de participação estatal", com o fim de gerir atividades consideradas básicas para o desenvolvimento da economia nacional.

O controle e vigilância a que se submetem, perante a Secretaria do Patrimônio Nacional, junto às Secretarias da

Presidência da República e de Fazenda e Crédito Público, dão a tais empresas estatizadas um caráter típico de instrumentos da ação governamental, disciplinando e pondo sob controle a atividade econômica a que estão afetas.

Mesmo no Direito Japonês, vamos encontrar marcas do intervencionismo ou dirigismo estatal. YORODZU ODA, em Principes de Droit Administratif du Japon, edição de 1928, págs 308 e 309, a despeito da época em que estudou o problema, menciona mecanismos intervencionistas ainda atuais, tais como a criação de empresas públicas para a exploração de atividades dedicadas ao desenvolvimento da indústria e do comércio, da cultura e de bens essenciais ou especialmente importantes, como a seda, o chá, a procelana; os combustíveis, as patentes registradas, usinas elétricas, indústria do gás e, até os laboratórios para a fermentação do saquê são citados como motivos da presença estatal na planificação, regulamentação e controle de seu funcionamento, tendo em vista a repercussão na ordem econômica.

Na atualidade, a França constitui exemplo marcante de planificação econômica como mecanismo de dirigismo estatal. Ainda que capitalista e liberal, a França se rege por uma programação econômica central institucionalizada.

Sustenta PIERRE PASCALLON, em artigo publicado "in" Cahiers Français, nº 181, Mai/Jun 1977, pág. 21, que o Plano francês é, verdadeiramente, um contrato social, visto que a sua elaboração se realiza com a participação de todas as forças vivas do país, refletindo as preferências dos diversos setores e adotando os objetivos comuns à maioria, pelo menos, dos partidos atuantes numa sociedade pluralista.

Esta característica contratual defendida por PASCALLON basea-se fundamentalmente na circunstância de ser o planejamento da economia francesa o resultado da participação de vários agentes, tanto do Poder Público, como dos setores privados.

O planejamento combinado, reunido a ação do Poder Público com o empresariado particular não desfaz, contudo, a posição eminente do Estado e a supremacia dos interesses da coletividade dos quais é guardião. A este respeito, oportuna a transcrição do seguinte trecho do articulista citado:

Le règlement élaboré unilatéralement et s'imposant par voie d'autorité peut être nécessaire dans les périodes de crise - après 1929 et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale - pour rétablir la croissance menacée, réorganiser l'économie; mais lorsque la prospérité revient, il apparaît de plus en plus radicalement contraire à l'inspiration libérale de l'économie. Il s'oppose à l'existence de centres de décisions privés, autonomes, avec lesquels les pouvoirs publics doivent désormais négocier. Cependant, si la norme autoritaire s'efface et n'est utilisée aujourd'hui que de manière exceptionnelle, l'Etat ne peut pour autant se désintéresser des problèmes posés par le développement économique et renoncer aux responsabilités accrues qu'il s'est reconnues à la faveur des crises. L'apparition de la concertation découle de ces données nouvelles caractérisant l'intervention des pouvoirs publics: elle permet à l'Etat d'agir dans la vie économique et sociale en res-

pectant au mieux les principes libéraux puisque, soutenue par la consultation, le consensus, l'adhésion préalable des différents acteurs du jeu économique, cette intervention va s'efforcer d'infléchir les choix des agents économiques plutôt que de se substituer à eux par voie de directives contraignantes." (Grifos do Autor)

Um estudo comparativo dos sete planos elaborados em França, para ordenar a sua economia, no período compreendido entre 1947 até o ano de 1980, concluirá que cada Plano apresenta peculiaridades que correspondem aos recursos econômicos disponíveis, à situação conjuntural do país em um dado momento e às previsões a longo prazo, próprias do Poder Público. Verificar-se-á, por outro lado, a dificuldade de se distinguir os objetivos das previsões uma vez que estas, muitas vezes se confundem com aqueles; em ambas as concepções, todavia, ressalta o comandamento emanado do Poder Público e que influirá, decisivamente, na área econômica, mesmo tipicamente liberal.

Com efeito, o VII Plano, elaborado para o período de 1976/1980 apresenta, como contexto geral, a implantação de um novo sistema de contabilidade nacional, a demanda, embora mais modesta que as anteriores, de esforços de exploração a longo prazo das novas vias de crescimento e a retomada do modelo econométrico psico-financeiro do VII Plano; à esta época, debatia-se a França, como o conjunto dos demais países industrializados, com a crise de energia deflagrada a partir de 1973, com a alta de preços e elevadas taxas de desemprego.

As finalidades do Plano refletem o dirigismo estatal inevitável na economia:

- reforçar o dinamismo da economia para reencontrar um crescimento mantido num contexto de livre câmbio e de competição internacional;

- garantir a liberdade de decisão pelo equilíbrio dos pagamentos externos;

- restabelecer o pleno emprego através do melhor em prego;

- reduzir as desigualdades excessivas;

- melhorar a qualidade e o padrão de vida;

- desenvolver a pesquisa;

- estabelecer um crescimento do produto interno bruto de 5,5% a 6% por ano;

- alcançar em 1980 um excedente comercial em torno de 10 bilhões de francos;

- criar, até 1980, 1.100.000 empregos suplementares;

- reconduzir a taxa de inflação a menos de 6%.

Para a realização e a colimação destes objetivos, o VII Plano francês estabeleceu 25 "programas de ação prioritária", de iniciativa e âmbito nacional, com recursos orçamentários da ordem de 200 bilhões de francos.

Fácil será imaginar o que representa, para o Poder Público francês e para os setores da economia privada, a injeção de recursos da ordem de 200 bilhões de francos. O dirigismo estatal condicionará inevitavelmente substancial parte da atividade econômica, impondo limitações e pondo em cheque, em muitos casos, a tão defendida liberdade de iniciativa própria do regime liberal.

Ademais, os 25 programas de ação prioritária, cer-

ne do VII Plano, atuam em setores essencialmente econômicos, deles dependentes ou sobre eles influentes. De fato, destacam-se, entre os "P.A.P.", como são conhecidos no Plano francês, os seguintes objetivos:

- adaptar a produção agrícola a alimentar às novas condições dos mercados;
- industrializar a construção;
- melhorar o equipamento telefônico;
- assegurar a ligação fluvial Mar do Norte-Mediterrâneo;
- reduzir a dependência da energia e das matérias primas;
- controlar a exportação;
- transformar as condições de trabalho;
- melhorar a formação da juventude;
- facilitar o acesso à Justiça;
- reforçar o papel de consumidor;
- valorizar as zonas rurais;
- melhorar a vida nas cidades;
- desenvolver a prevenção e a ação social voluntária;
- revalorizar o trabalho manual e artesanal.

O intervencionismo estatal é, portanto, inegável, mesmo em França, onde constitui exemplo, até certo ponto, "sui generis". PIERRE DE CALAN, em outro artigo publicado na mesma edição de Cahiers Français, já citada, perfilha este entendimento, reconhecendo um sistema híbrido, contendo algo dos regimes liberais e parte dos sistemas socialistas.

Realmente, argumenta o articulista, a propriedade

privada dos meios de produção não se vê contestada; a lei do mercado não é discutida; o Estado não reivindica a totalidade do poder econômico. Entretanto, as intervenções do Estado se multiplicam de tal maneira e sob formas tão diversas, que não se pode dizer que o regime seja liberal nem que seja socialista. E de que forma ocorrem as intervenções do Estado? Através da nacionalização de setores inteiros da atividade econômica; penetração parcial do Estado em outros setores; controle quase-permanente dos preços; controle do câmbio ao menor sinal de alerta; fiscalidade e parafiscalidade globalmente mais pesadas que nos demais países ocidentais; regulamentação maciça e pesada, resultado de legislações sucessivas; comportamento feudal de um certo número de administrações; intervenções cada vez mais frequentes dos poderes públicos para resolver problemas particulares, tais como de política setorial, dissídios de trabalho, fusão de empresas, regimes de exceção, manutenção de certos ramos da indústria ou do comércio.

Observa-se, atualmente, que o dirigismo estatal francês ainda se apresenta misturado com atribuições próprias das organizações profissionais privadas, ocupando uma posição intermediária entre o socialismo e a economia de mercado.

Esta posição intermediária, contudo, não desfigura o intervencionismo que caracteriza o Estado moderno e que se faz presente também na França da atualidade.

No Brasil, a elaboração do planejamento econômico deflui essencialmente do Poder Público, já que as entidades da economia privada não são chamadas a participar diretamente dos trabalhos.

O Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, reúne o

elenco de tarefas a serem realizadas num certo período, a fim de alcançar determinados objetivos. O II PND, para o período de 1975/1979 estabelecia uma série de tarefas dirigidas no sentido de permitir que a renda "per capita" nacional ultrapassasse os 1.000 dólares anuais.

Para tanto, o II PND dispunha que o Brasil deveria se ajustar à situação de escassez de petróleo e consolidar, até o fim da década de 70, isto é, até 1979, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. A política de energia, num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido, passou a ser peça decisiva da estratégia nacional. Uma alocação de recursos orçamentários destinados ao incentivo do progresso científico e tecnológico a fim de adaptar os diferentes setores às novas conquistas e a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste, encerrava um conjunto de medidas cujos objetivos básicos assim se resumiam:

- manutenção do crescimento acelerado dos últimos anos;
- reafirmação da política de contenção da inflação pelo método gradualista;
- manutenção do balanço de pagamentos em relativo equilíbrio;
- realização de uma política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico;
- preservação da estabilidade social e política;
- realização do desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.

Com estas diretrizes de estratégia econômica, o II PND propugnava a implantação de um modelo econômico baseado em uma economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento; preservação de grau adequado de competição no sistema.

Constituía, ainda, objetivo do II PND a orientação de nacionalismo positivo, voltado para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do País.

Ao definir a estratégia econômica, foram estabelecidas as seguintes opções básicas:

- adoção de regime econômico de mercado, como forma de realizar o desenvolvimento com a descentralização de decisões, mas com ação norteadora e impulsionadora do setor público;

- utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, enfatizada a necessidade de compatibilizar tal orientação - que prevê a formação de conglomerados financeiros ou industriais - financeiros - com a política de distribuição de renda;

- decisão de absorver, complementarmente ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial externas, o que implica a necessidade de ajustar as multinacionais à estratégia nacional;

- uso de tecnologia industrial moderna, como forma

de adquirir poder de competição em grande números de setores industriais e de infraestrutura, atentando-se para o problema do emprego e para os efeitos de poluição e, em geral, de agressão ao meio-ambiente;

- imediata incorporação, à economia de mercado, do grande espaço brasileiro, em vez de realização de um modelo geograficamente confinado às áreas já ocupadas;

- decisão de não adiar para quando o País for rico a melhoria de distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-se simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado.

Estes parâmetros da economia nacional atuam diretamente sobre o empresariado nacional, sejam aquelas que possuem participação estatal em sua estrutura, sejam as exclusivamente privadas. As regras do plano dirigidas ao setor privado não têm força comandatária coercitiva e absoluta, traduzindo-se em simples recomendações que, por seu turno, não vinculam ou obrigam o Estado que poderá alterá-las unilateralmente ou simplesmente, deixar de cumprí-las, desde que lastreado por motivação idônea.

Conforme ressalta EROS ROBERTO GRAU (op. cit. pag 225) o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou seja a planificação econômica no Brasil consubstancia diretrizes e prioridades, flexíveis, já que cabe ao Poder Público reajustá-las e readaptá-las às circunstâncias emergentes na sua vigência.

O Plano em nosso país, define indicações para o setor privado e traça normas relativamente impositivas para o setor público; para o setor privado, as indicações, ou seja, as diretrizes e as prioridades, constituem meras recomendações,

falecendo, destarte, qualquer direito ao setor privado, no sentido de exigir do Estado o cumprimento das indicações constantes do Plano.

O Plano, outrossim, condiciona o comportamento do setor público mediante a vinculação dos orçamentos anuais, através dos orçamentos plurianuais de investimentos, às suas diretrizes e prioridades; além disso, outras determinações, relativas à matéria financeira, está voltada à compatibilização da atuação do setor público, em seus três níveis de Governo, àquelas diretrizes e prioridades.

Comenta, ainda, EROS GRAU que, não obstante tal vinculação do setor público às diretrizes e prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento, no que respeita à matéria orçamentária, no setor de investimentos, se opera apenas internamente, não o obrigando perante o setor privado; daí concluir que o Plano indica o que se espera seja realizado pelo setor privado durante o período alcançado pelas suas previsões.

Ademais, o Plano esclarece que o setor público pretende praticar intervenção sobre o desenvolvimento do processo econômico e social e define o que será realizado pelo setor público e quais os meios que serão postos em prática para que tal ocorra.

Tem-se, pois, como indiscutida a institucionalização de mecanismos genéricos de intervenção do Estado no domínio econômico nos países de regime capitalista, liberal ou neoliberal.

Os regimes socialistas constituem sociedades onde a intervenção do Estado se apresenta como norma consagrada e admitida como necessária e indispensável à manutenção do equi

líbrio político.

Embora o presente trabalho se cinja basicamente ao intervencionismo exercido nos regimes capitalistas, dado o seu caráter paradoxal, cumpre aludir, a título ilustrativo, a alguns aspectos interessantes, típicos das economias estatizadas, antes de abordarmos os mecanismos específicos de intervenção no domínio econômico nos países capitalistas.

Ora, nos países capitalistas existe a livre concorrência e a propriedade privada dos bens de produção; nos países socialistas, ao contrário, ocorre a coletivização dos bens de produção, com a propriedade estatal institucionalizada e uma planificação econômica de caráter oficial e obrigatório.

O comunismo se caracteriza por uma economia fundada na satisfação das necessidades essenciais (em contraposição à economia de mercado) e onde a repartição dos bens se processa independentemente de uma contraprestação exatamente medida e proporcional.

Durante o período compreendido entre 1917 e 1926, os países soviéticos experimentaram soluções radicais em seus problemas de economia, com a estatização intensiva dos bens de produção. Os organismos particulares de produção passaram a fazer parte de um mecanismo único, dirigido pelo Poder Central: para o Tesouro do Estado são canalizados todos os lucros e as dívidas são salgadas pelos cofres públicos. O próprio programa do Partido Comunista, em 1919, previa a abolição da moeda como meio normal e regular de troca e câmbio.

Com o estabelecimento da nova economia política, alguns temperamentos foram observados, como o restabelecimento de algumas liberdades contratuais em relação a determinados

bens, a concessão, mediante delegação contratual, de empresas a particulares e um recurso, ainda que parcial e discreto, à concorrência, permitindo a auferição imediata do lucro. Logo aparece na economia soviética um setor privado, de pequenas proporções, assinala-se, já que as grandes empresas, o sistema bancário e as principais atividades econômicas permaneceram em poder do Estado.

De 1928 até 1953, com a edição dos planos quinquenais, os contornos de uma economia estatizada se definem e o setor privado simplesmente desaparece, absorvido e asfixiado pela atividade estatal. A falta de crédito e a dificuldade de obtenção de financiamento e recursos análogos determinam a extinção das empresas industriais privadas. O poder central progressivamente aprofunda-se em todos os setores, mercê da legalidade atribuída ao socialismo e o crescente poder político de Stalin.

Com a morte de Stalin, em 1953, algumas modificações foram introduzidas no sistema político-econômica da URSS.

As relações entre o poder central e as empresas modificam-se quanto à coordenação daquele em relação à produção destas. Com efeito, o plano estatal estabelecia níveis de produção a serem atingidos pelas empresas, sem que houvesse uma preocupação maior em relação à absorção dos bens produzidos pela sociedade. O Plano passou a fixar um menor número de índices a serem atingidos, deixando às empresas uma maior autonomia e iniciativa, quanto à política de empregos e salários, e, até, mesmo, em matéria de investimentos.

Os preços são invariavelmente fixados pelo Poder Público que, entretanto, mantém uma preocupação em estabelecer

o que se poderia chamar de preço verdadeiro, considerando-se os custos efetivos da produção.

O Poder Público, todavia, utiliza-se de certos meios nitidamente intervencionistas e autoritários a fim de estimular tal ou qual setor da economia, segundo os interesses do Estado, tais como taxa de juros pagas ao Estado, impostos ou tarifas que estimulem ou incentivem determinado setor e mesmo a adoção de uma política especial de importação ou exportação servirá de fomento a alguma área econômica deficitária.

Outra modificação interessante a remarcar está na união ou agrupamento de empresas industriais. Os socialistas, apesar da tendência socializante, entendem que a empresa somente seria razoavelmente rentável se contasse com um mínimo de 50 operários. Este entendimento faz reduzir sensivelmente as médias e pequenas empresas, trazendo, em contrapartida, outro obstáculo, que consiste na possibilidade de se formarem gigantes econômicos na organização econômica socialista.

A intervenção estatal, outrossim, é permanente e ínsita no regime político. A preocupação de caracterizá-la e torná-la irreversível, se dessume neste treco de PACHOUKANIS, citado por GÉRARD FARJAT, op. cit. pág. 353, a propósito do abuso de direito e a função social que se atribui a propriedade privada:

"Dans l'Etat bourgeois, c'est une hypocrisie; dans l'Etat prolétarien, c'est une dissimulation des faits..., les côtés antisociaux de la propriété privée ne peuvent être paralysés que 'de facto', c'est-à-dire par le développement de l'économie

planifié socialiste au détriment de l'économie de marché... Une telle suppression verbale de l'économie privée et du droit ne peut qu'obscurcir la perspective de leur suppression réelle".

Atualmente, observa-se na URSS uma tendência no sentido de ceder a algumas práticas da economia privada, dos países capitalistas. O relatório de Brejnev, de 15 de dezembro de 1969, já continha uma apreciação crítica da situação econômica, onde algumas incoerências técnicas se destacaram. As estatísticas denotavam grande disparidade no custo de produção de bens essenciais como o gás e a eletricidade, cujas empresas apresentavam preços que variavam entre 1 e 96 e 1 e 37, respectivamente.

Tais críticas apenas questionam a validade do intervencionismo posto em prática nos países socialistas, uma vez que não se dirigem contra a estatização propriamente. Com efeito, as reformas econômicas verificadas na URSS, ainda que consideradas pelos socialistas ortodoxos como concessões à economia de livre competição ou ao capitalismo, não alteraram o traço característico do Estado intervencionista: existência de uma economia planificada, a nível nacional; a predominância de empresas estatais; o dirigismo conseqüente da atuação do Estado na atividade econômica.

Passaremos a abordar os mecanismos específicos de que se vale o Estado, na atualidade, para intervir no domínio econômico a fim de preservar o bem comum e os superiores interesses da comunidade: o monopólio, a repressão ao abuso do poder econômico, o tabelamento de preços, o controle de abastecimento, que se apresentam com os principais, dentre outros.

MONOPÓLIO

O termo monopólio deriva do grego "monopolion" e significa o privilégio de fabricar, vender, explorar ou comer, concedido a um indivíduo, entidade ou pessoa jurídica, com exclusão de todos os demais. Abrange, também, o comércio abusivo que consiste em um indivíduo ou sociedade, se tornar único possuidor de um determinado gênero de mercadorias para a falta de competidores, poder vendê-lo depois por preço exorbitante.

O monopólio foi o regime comercial existente no Brasil desde o descobrimento até a vinda da família real e a subseqüente abertura dos portos nacionais a todas as nações amigas de Portugal, ocorrida em 1808. Consistia no dever que tinham as colônias e, dentre elas, o Brasil, de manter o comércio de importação e de exportação unicamente com a metrópole - Portugal. Durante a dominação espanhola, esse sistema tornou-se ainda mais severo, pois o monopólio da metrópole se reuniu a uma sociedade particular, que ficou com o direito exclusivo do tráfico mercantil.

Em março de 1649, o Rei D. João IV baixava alvará criando a Companhia Geral do Comércio, cujos estatutos foram aprovados na mesma época. A esta Companhia era outorgado o comércio de vinho, azeite, farinha e bacalhau; posteriormente, foi-lhe concedido o comércio do pau-brasil. Aos moradores do Brasil foi proibido o fabrico do vinho, de mel e aguardente. A Companhia obrigava-se a mandar todos os anos ao Brasil duas esquadras para comboiar os navios mercantes, podendo alistar, para tanto, soldados até mesmo entre os oficiais do exército e

da armada portuguesa. As queixas, entretanto, contra a Companhia Geral do Comércio foram de tal monta que a Coroa viu-se na contingência de restringir-lhe, progressivamente, a atuação, até que em 1654, foi permitida a navegação de quaisquer navios desde que não procedessem de Lisboa e que não carregassem os gêneros armazenados pela detentora do monopólio.

Em 1694, o governo resgatou o monopólio, apropriando-se coativamente de seus fundos e as demais companhias monopolizadoras do comércio que surgiram tiveram duração efêmera, já pelo serviço deficiente que prestavam, já pelo próprio aumento das relações comerciais, sobretudo a partir de 1808, incompatível com um regime exclusivista.

Este rápido bosquejo pela História do Brasil revela a presença desta instituição, praticamente desde o seu descobrimento. Veremos, mais adiante, que o monopólio tem coexistido com o Estado brasileiro através dos tempos, fazendo-o avultar de importância no cenário político e econômico.

Na realidade, o monopólio tem sido freqüentemente empregado por diferentes governos, em várias épocas, cujos Estados se reservam o direito de venda de alguma mercadoria, ou a exploração de um ramo do comércio, com absoluta exclusividade.

De outras feitas os Estados concediam, por delegação, o monopólio a uma organização comercial, como ocorreu com o exemplo citado da Companhia Geral do Comércio, no Brasil colonial.

No mundo moderno, o fenômeno ocorre com freqüência, em consequência da conquista completa do mercado por uma empresa ou grupo de empresas que passam a explorar o mercado com

tal poderio e influência, que a concorrência vê-se virtualmente abolida.

Em relação à prática monopolista, há que se estabelecer uma distinção, desde logo: existe o monopólio estabelecido pelo Estado, que assim procede motivado pelo interesse de preservar a atividade comercial ou industrial de bens essenciais da especulação própria do regime concorrencial; e há o monopólio estabelecido pelas grandes empresas e conglomerados multinacionais que, mercê de seu gigantismo, elimina a concorrência das empresas de pequeno e médio porte.

O monopólio estatal apresenta-se como solução, às vezes, única para o Estado solucionar determinados problemas econômicos e, por esta razão, encontra uma motivação e uma justificativa suscetível, que é o bem comum; o monopólio de empresas privadas, ao contrário, pelo fato de prestar-se a manobras prejudiciais ao bem comum, merece atitude hostil das autoridades e o estabelecimento de legislação destinada a reprimi-lhes a existência e reduzir as consequências de sua atuação no mercado.

A Constituição Federal, em seu artigo 163, consagra a intervenção do Estado no domínio econômico, referindo-se ao monopólio como uma de suas instrumentalidades, nos seguintes termos:

"Art 163 - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido, com eficácia no regime de competição e de liberdade de

iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo Único - Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União Poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer."

Nestes termos, a Constituição exige, para a instituição de um monopólio, lei federal que o preveja e defina. Além disto, requer-se que o monopólio recaia sobre uma indústria ou atividade tidas como de interesse para a segurança na cional ou para o desenvolvimento econômico.

O alcance destes termos é por demais elástico: qual quer atividade, reconhecida pelo próprio Poder Público como interessante à segurança nacional ou ao desenvolvimento econômico pode ser objeto de monopólio, instituído pelo Estado.

Cuidamos, desde logo, do monopólio instituído pelo Estado, já que a proibição da existência de monopólios privados constitui objeto de medidas constitucionais de repressão ao abuso do poder econômico a serem objeto de análise mais a diante.

Com efeito, a complexidade da vida moderna estabeleceu necessidades desconhecidas no passado. Atividades anteriormente entregues à livre iniciativa e à concorrência privada, constituíram-se em fator essencial não somente à coletividade como à própria integridade política do Estado. Diante deste quadro, o Poder Público, mercê da discricionariedade de que dispõe, estabelece quais os bens ou atividades reputados essencialmente importantes, destinando-os à forma monopolística de exploração, sob a responsabilidade do próprio Estado.

Hã, em nossa ordem jurídica, um monopólio constitu-
cional, estabelecido pela própria Carta Magna e um monopólio
legal, admitido pela lei ordinãria, tal como a Constituição fa
cult.

O monopólio constitucional, em nossa ordem jurídi-
ca, se exerce em relação à pesquisa e à lavra do petróleo em
todo o território nacional, reservados, exclusivamente em fa-
vor do Estado que dispõe de um órgão de formulação política ,
orientação e fiscalização, o Conselho Nacional de Petróleo e
de uma entidade paraestatal, isto é, uma sociedade de econo-
mia mista, a PETROBRAS S/A, onde a participação estatal é ma-
joritãria, encarregada da execução da atividade monopolizada.

Outra atividade trazida, entre nós, para o regime
do monopólio estatal é a exploração das jazidas de interesse
para a produção de energia atômica. De acordo com a Lei núme-
ro 4.118 de 27 de agosto de 1962, a pesquisa das jazidas de mi-
nérios nucleares; o comércio: dos minérios nucleares e seus
concentrados; dos elementos nucleares e seus compostos; dos ma-
teriais físseis e férteis; dos radioisótopos artificiais e subs-
tâncias radioativas das três séries e dos subprodutos nuclea-
res; e a produção de materiais nucleares e suas industrializa-
ções, foram atribuídas a um organismo estatal a Comissão Na-
cional de Energia Nuclear, instaurando-se a forma exclusivis-
ta de exploração em favor do Estado.

A comercialização da borracha já se constituiu sob
a forma de monopólio estatal, cometida ao Conselho Nacional da
Borracha e à Superintendência da Borracha, visando a programa-
ção e coordenação da produção das borracha vegetal e química
como forma de proteger a economia de processos mais primiti -

vos, à promoção de adequada remuneração dos produtores de borracha, e com vistas à manutenção do equilíbrio entre as diferentes regiões produtoras da borracha vegetal. O monopólio da borracha, pelo Estado, envolvia-se em atividades diretamente ligadas à economia, pois além das finalidades já mencionadas, destinava-se ao escoamento da matéria-prima nacional e à garantia de regularidade do suprimento de borrachas e seus artefatos, seja através da concessão de créditos, seja por meio de formação de estoques reguladores. Atualmente, o monopólio da borracha restringe-se às operações finais de compra e venda da borracha.

A exploração das telecomunicações, nos níveis interestadual, nacional e internacional, pela sua importância e interesse para a segurança e integridade do Estado, representa outra atividade monopolizada pela União, que o faz através da EMBRATEL, empresa pública criada pela Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962, cujo capital foi subscrito pela própria União Federal e por várias sociedades de economia mista.

Estas incursões intervencionistas do Estado, entre nós, têm aumentado progressivamente e não se situam apenas nas áreas dos bens essenciais. Outras razões, interessantes ao Estado, podem determinar o estabelecimento de monopólio estatal. Veja-se, por exemplo, o que ocorreu com a Loteria Esportiva Nacional, atividade "sui generis", exploradora de apostas populares. O vulto de seu movimento em âmbito nacional, a possibilidade de arrecadar grandes somas semanalmente e de reter apreciável parcela de verba, fizeram com que o Poder Público a elegesse como outra atividade a ser monopolizada. Daí porque sua execução ficou a cargo do Conselho das Caixas Econômicas,

através da Administração do Serviço de Loteria Federal e com a colaboração das Caixas Econômicas Federais.

A eleição de atividades a serem monopolizadas pelo Estado decorre de sua discricionariedade, consubstanciando autêntico mecanismo de intervenção, uma vez que o particular vê-se irremediavelmente alijado do processo competitivo, não lhe remanescendo qualquer possibilidade de exercer atividade submetida ao monopólio estatal.

O monopólio, entretanto, conforme já se aludiu anteriormente, pode vir a ser formado através da própria iniciativa privada que, desenvolvendo-se e ampliando em proporções tais, eliminem, praticamente, qualquer forma de competição ou concorrência. Neste caso, incidimos em outra maneira de se enfocar o monopólio, pois constituir-se-á em excelente meio para arrastar os superiores interesses da coletividade para uma dependência total dos interesses dos empresários que detêm o monopólio. A formação destes monopólios caracteriza abuso do poder econômico, cuja repressão constitui mais um dos mecanismos de intervenção do Estado no domínio econômico.

REPRESSÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO

A detenção da riqueza proporciona poder em favor de seu titular. Modernamente, mesmo nas sociedades tipicamente capitalistas, conforme tivemos oportunidade de abordar, a riqueza traz em seu bojo uma função social, isto é, contribuir, direta ou indiretamente para melhoria do bem-estar comum e para a preservação do interesse coletivo.

Ingressemos numa das mais difíceis e complexas questões da atualidade, qual seja a de como exercer, eficazmente, a pressão ao abuso do poder econômico.

O artigo 160 da Constituição Federal, estabelece, no seu inciso V, que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social com base em certos princípios, dentre os quais destaca-se o da repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domí-nio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Nestas condições, de acordo com a tipificação constitucional o abuso do poder econômico decorre do domínio dos mercados e a eliminação da concorrência que, em última análise refletem práticas monopolistas, somente admissível em favor do Estado; além disto, o aumento arbitrário e exagerado dos lucros caracterizará, igualmente o abuso previsto na Lei Magna.

Uma das formas de se obter o domínio dos mercados e a virtual eliminação da concorrência é a formação de cartéis.

O cartel é a associação de empresas comerciais visando à manutenção dos preços e à eliminação da concorrência,

que poderia advir de uma luta de preços. São também objetivos do cartel a regulamentação na fabricação dos produtos e sua distribuição pelo mercado.

O cartel surgiu nos fins do século XIX, com o desenvolvimento da indústria nos Estados Unidos da América, Alemanha e França. Sua modalidade mais comum é a da organização comercial de venda, não havendo entre as várias empresas que o compõem, nenhuma imposição quanto à técnica de fabricação, pois continuam a competir na qualidade da produção e preços menores.

Ao contrário, pode ocorrer, também o cartel de compra, no qual existe um acordo entre as indústrias de um mesmo ramo para regularem entre si a aquisição da matéria prima. No cartel, seja de compra, seja o cartel de venda, ficam resguardadas a autonomia administrativa das empresas e a liberdade dos processos de elaboração.

Outra forma de obtenção do domínio do mercado, paralela ao cartel é o truste, que é uma coligação estabelecida por diversas empresas industriais ou comerciais para constituir o monopólio de certos serviços, pela eliminação da concorrência.

O objetivo dos trustes é sempre monopolista, embora seus defensores argumentem com vantagens de ordem administrativa e financeira para as companhias que se fundem num truste.

Pode-se afirmar que no desenvolvimento da economia capitalista, há uma fase em que prevalece a tendência para a formação de truste. Com o truste, elimina-se a livre concorrência, diminuem-se os gastos de produção e de distribuição.

Entretanto, desde que o truste domine determinado mercado, torna-se fácil a elevação dos preços, devido, justamente, à falta de concorrência. É bem verdade que a própria capacidade aquisitiva da população e a possibilidade do surgimento de firmas que se oponham ao truste criam um obstáculo à elevação de preços. É talvez por esta razão, aliada a outros fatores que os grandes trustes, existentes nas principais potências capitalistas, procuram aplicar capitais no estrangeiro. Com isto, dedicam-se ao mesmo tempo às suas atividades, não somente no país de origem, mas nos países subdesenvolvidos que não possuem meios de produzir o artigo vendido pelo truste.

Os trustes desenvolveram-se nos principais países capitalistas sobretudo a partir do final do século XIX, embora a idéia que os inspirou sejam bem mais antiga. Cita-se, exemplificativamente, que o transporte das especiarias do Oriente, pelos portugueses, no século XVI, possibilitou a formação de um verdadeiro truste de companhias comerciais estrangeiras, a maioria delas sediada no Sul da Alemanha, a quem a Coroa portuguesa vendia pimenta e que se encarregavam da distribuição, mantendo os preços uniformemente elevados.

Nos séculos XIX e XX todavia, o fenômeno assumiu proporções maiores, controlando a distribuição dos produtos e estabelecendo o domínio do mercado, com a aquisição das matérias-primas. Na atualidade, os trustes se agigantaram, através das grandes empresas multinacionais e as pressões que exercem dentro das economias dos diferentes países onde estendem seus tentáculos, representam obstáculos insuperáveis para o poder político e para o estabelecimento de uma ordem econômica livre de pressões externas.

A repressão ao abuso do poder econômico resumir-se-á, basicamente, nos instrumentos postos à disposição do Estado, para coibir a formação de cartéis e trustes, bem como a reduzir, ou anular, se possível seus efeitos na economia interna dos países.

Vale referir-se, por oportuna, à prática do "dumping", exercido pelas multinacionais detentoras de cartéis e dos trustes, cujas influências são, quase sempre, incontornáveis pelas economias dos países subdesenvolvidos.

Dumping é um termo inglês que significa o processo de se vender determinado produto no exterior a preço inferior ao custo ou ao preço de custo do país produtor. A finalidade do dumping é deslocar no mercado estrangeiro os fornecedores de determinado produto, desbancando-os pela concorrência desleal. Requer, portanto, muitas vezes, a venda com prejuízo.

O dumping exige, assim, três condições básicas: venda em mercado estrangeiro a preço inferior ao do país de origem; venda no estrangeiro a preço inferior ao do país de destino; venda no estrangeiro a preço abaixo do custo de produção do país de origem.

Esta prática, para ser posta em prática, exige algumas condições básicas, que podem ser resumidas nas seguintes:

a) a indústria exportadora deve se organizar sob a forma de monopólio;

b) os exportadores, embora não se apresentem em forma monopolista, devem se manter sob a dependência de duas ou mais empresas capazes de assegurar produção suficiente para garantir o fornecimento a preço inferior ao do mercado interno;

c) as empresas exportadoras devem merecer do Estado a concessão de prêmios, benefícios e estímulos que facilitem a obtenção da matéria-prima necessária ao fabrico do produto, como um dos recursos para suportar a venda por preço baixo;

d) o produto objeto do dumping não deve ser padronizado entre seus vários produtores, de modo que cada um deles pode individualizar o próprio, através de patente comercial ou pela apresentação especial do mesmo.

Geralmente o dumping resulta da falta de consumidores para grandes estoques acumulados ocasionalmente; para evitar a desvalorização do produto, com uma grande baixa repentina dos preços, as empresas procuram novos mercados e novos centros consumidores, procurando escoar os estoques acumulados a qualquer preço.

Pode ocorrer o dumping, igualmente, se os produtores desejam conservar ou conquistar mercados externos e, existindo a concorrência de produtores locais, colocam o mesmo produto a preço sensivelmente inferior, eliminando o consumo da produção local.

Outra técnica empregada no dumping consiste em exibir produto novo e colocá-lo a baixo preço, ou seja, a preço de propaganda a fim de conseguir mercado; tão logo este esteja assegurado, o preço volta a atingir seus patamares mais elevados e o consumidor já não dispõe de sucedâneos ou equivalentes, eliminados que foram pela asfixia do dumping.

Outras vezes ocorre que o preço do mercado interno é fixado mercê de monopólio existente e protegido por legislação aduaneira e fiscal que permite a exportação com preço in-

ferior ao próprio país de origem e, ainda assim, permitindo a realização de lucros.

Finalmente, o dumping pode se realizar dentro de um mesmo país quando várias firmas que concentram a produção de determinados bens decidem, entre si, a venda, mesmo comprejuízo até sufocarem completamente seus concorrentes; tão logo isto ocorra, acha-se assegurado o monopólio em favor das empresas integrantes do dumping que se vêm, agora, à vontade para a imposição de seus preços e condições de produção.

Ora, tais técnicas combinadas entre si constituem verdadeiro desafio aos estados capitalistas da atualidade, onde nem sempre os mecanismos de repressão aos abusos do poder econômico resultam eficientes.

No Brasil, existe o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, criado pela Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962, com a finalidade de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, sendo ligado à Presidência da República e vinculado ao Ministério da Justiça.

A Lei 4.137/62, instituidora do CADE define os casos reputados de abuso do poder econômico, a saber:

I - Dominar os mercados nacionais ou eliminar total ou parcialmente a concorrência por meio de:

- a) ajuste ou acordo entre empresas, ou entre pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de suas atividades;
- b) aquisição de acervos de empresas ou de cotas, ações, títulos ou direitos;
- c) coalização, incorporação, fusão, integração ou qualquer outra forma de concentração de empresas;

- d) concentração de ações, títulos, cotas ou direitos em poder de uma ou mais empresas ou de uma ou mais pessoas físicas;
- e) acumulação de direito, administração ou gerência de mais de uma empresa;
- f) cessação parcial ou total das atividades da empresa promovida por ato próprio ou de terceiros;
- g) criação de dificuldades à constituição e ao funcionamento de empresas;

II - Elevar, sem justa causa, os preços, nos casos de monopólio natural ou de fato, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sem aumentar a produção;

III - Provocar condições monopolísticas ou exercer especulação abusiva com o fim de promover a elevação temporária de preços por meio de:

- a) destruição ou inutilização, por ato próprio ou de terceiros, de bens de produção ou de consumo;
- b) açambarcamento de mercadorias ou de matéria-prima;
- c) retenção, em condições de provocar escassez, de bens de produção ou de consumo;
- d) utilização de meios artificiosos para provocar a oscilação de preços em detrimento de empresas concorrentes ou de vendedores de matérias-primas.

IV - Formar grupo econômico, por agregação de empresas, em detrimento da livre deliberação dos compradores ou dos vendedores, por meio de:

- a) discriminação de grupos entre compradores ou entre vendedores ou fixação discriminatória de

prestação de serviço;

- b) subordinação de venda de qualquer bem à aquisição de outro bem ou à utilização de determinado produto ou serviço; ou subordinação de utilização de determinado serviço à compra de determinado bem.

V - Exercer a concorrência desleal por meio de:

- a) exigência de exclusividade para propaganda publicitária;
- b) combinação prévia de preços ou ajuste de vantagens na concorrência pública ou administrativa.

Para reprimir tais abusos do poder econômico, dispõe o CADE, nos termos da citada lei:

- a) da faculdade de solicitar informações, quando desejar, às empresas, impondo o atendimento até com a penalidade de detenção do empresário;
- b) da faculdade de examinar a contabilidade das empresas, impondo multas, no caso de não atendimento, podendo requerer a exibição, até, por meio judicial;
- c) da assitência e da colaboração das autoridades federais e dos diretores de autarquias federais;
- d) da colaboração dos servidores federais ou autárquicos, que, quando dificultarem, retardarem ou embaraçarem a ação do CADE, ficam sujeitos à pena de suspensão ou de demissão, sem prejuízo das sanções penais e cabíveis;
- e) da faculdade de aplicar multas às empresas, quando apurada a prática de abuso do poder econômico;

- f) da faculdade de estabelecer as medidas para fazer cessar o abuso do poder econômico, impondo prazo;
- g) da faculdade de requerer judicialmente a intervenção em empresas quando reincidirem na prática de abuso, já apurado pelo CADE; e
- h) da faculdade de requerer judicialmente a liquidação da empresa, quando na intervenção se verificar a impossibilidade da normalização da sua atividade econômica.

Ora, este elenco de medidas legais, embora claramente tipificadores dos mecanismos intervencionistas do Estado no domínio econômico, não se tem revelado, na verdade, suficiente à eliminação das práticas abusivas do domínio econômico.

Ressentem-se, os órgãos governamentais, e, em especial o próprio CADE, de uma infraestrutura ágil, dinâmica e onipresente em todos os setores da economia interna do país, a fim de detectar prontamente as práticas abusivas e iniciar o procedimento repressivo.

Ademais, os conglomerados tornaram-se multitentaculares, atuando em todo o mundo capitalista e a economia do globo terrestre passou a enfrentar, a partir de 1973, a maior crise de sua história, justamente em razão das práticas abusivas desenvolvidas pelas grandes multinacionais do petróleo.

Acrescente-se a isto a crítica costumeiramente sacada contra o órgão oficial de repressão ao abuso do poder econômico, pela dificuldade de tornar efetiva a aplicação das medidas punitivas aos verdadeiros gigantes da economia mundial.

Em reportagem publicada no JORNAL DO BRASIL de 5 de maio de 1974, a propósito de um debate entre economistas e deputados sobre a necessidade de se regulamentar a atividade das multinacionais, acusa-se o CADE de morosidade e ineficiência, nos onze anos, até então decorridos de sua criação. Naquela época, existiam, apenas, cinco processos em andamento, o que demonstrava que mais do que a lei, será necessário um poder político forte e independente que assegure a plena execução da lei.

Na verdade, uma análise retrospectiva, desde o aparecimento dos grandes conglomerados industriais, constatará que o Estado não acompanhou, em seu processo evolutivo paralelo, o crescimento econômico destes organismos gigantesco. A estrutura intervencionista do Estado, conforme já nos referimos, fortalecia-se lentamente ao passo que as transnacionais aceleravam, rápida e agilmente, seu processo de expansão. Os mecanismos de controle da economia, por parte do Estado, revelaram-se lerdos e inoperantes ao lado das manobras e estratégias comerciais desenvolvidas pelas grandes empresas privadas.

Com efeito, não se pode irrogar ao Estado, culpa ou responsabilidade senão em grau atenuado ou secundário, pois embora seja a preservação do bem comum sua finalidade última, a atuação do Poder Público, tem se voltado mais no sentido da prestação de serviços à coletividade; enquanto os órgãos governamentais desenvolvem e aprimoram suas técnicas, voltadas para o serviço público, o mundo empresarial concentra todas as suas forças e aperfeiçoa racional e inteligentemente, as práticas tendentes ao crescimento do lucro, ao acúmulo da riqueza e à expansão de seus recursos.

A emulação existente no mundo comercial constitui outro importante estímulo ao crescimento das grandes empresas, ao passo que o Estado desenvolve suas técnicas à medida que as necessidades coletivas se apresentam, sem contar com o fator competitivo para acicatar-lhe o aperfeiçoamento.

Acrescente-se a tudo isto, as pressões existentes no comércio internacional, o jogo de interesses na balança comercial dos Estados, a economia dependentes de certos bens essenciais como o petróleo, fertilizantes, produtos químicos, etc, geradores de fortes estímulos ao crescimento dos grandes grupos econômicos da atualidade.

Ademais, certos grupos econômicos, pelo seu poderio, transformam-se em autênticas entidades ultra ou supra-nacionais, para cujas atividades abusivas, a capacidade repressiva estatal mostra-se débil, insuficiente e inócua.

A formação de trustes e cartéis, possibilitadores da prática de manobras artificiosas como o "dumping", modificaram completamente o mundo econômico mercantil que se vê, hodiernamente dependente de grupos monopolistas cuja existência não pode ser negada, ainda que eivada de aspectos objetáveis para as economias nacionalistas.

Daí surge uma corrente contrária à existência das multinacionais que, imbuída de sentimento nacionalista, se opõe formalmente à sua atividade sem todavia, lograr reduzir a sua influência no panorama econômico.

OSNY DUARTE PEREIRA, em seu trabalho "Quem Faz as Leis no Brasil?", associa a existência dos trustes e dos conglomerados multinacionais, à formação das leis nos países onde atuam, mercê da influência econômica e da capacidade de ma

nobra de que dispõem. Mais ainda, chega a afirmar que o Governo de Vargas caiu em consequência de sua obstinação e firmeza em votar a legislação antitruste no Brasil e que Juscelino Kubistcheck, mesmo depois de vitorioso nas eleições presidenciais, sofreu acirrada campanha da imprensa que pretendia que a Justiça Eleitoral não o proclamasse eleito, por vícios eleitorais alegados, pelo fato de se achar engajado com grupos nacionalistas, contrários à existência do capital estrangeiro em nossa economia.

Sem querer abordar o caráter político-partidário da assertiva, que escapa às finalidades deste trabalho, forçoso reconhecer que certas ilações podem ser tiradas ao longo da atuação de tais grupos econômicos poderosos cuja atuação reconhecidamente abusiva sobrevive às tentativas limitadoras dos órgãos governamentais.

Em trabalho mais recente - "Multinacionais no Brasil" (1974), OSNY DUARTE PEREIRA comenta que "a partir de 1965, vem crescendo enormemente o número de artigos, ensaios e outras publicações, nos meios universitários, especialmente nos Estados Unidos, tendo por objeto o exame do desenvolvimento dos monopólios industriais que atuam em mais de um país".

Prossegue o citado autor mencionando que embora empresas constituídas em certo país com o intuito de recolher lucros também em outros, explorando fábricas, minas e estabelecimentos comerciais, seja prática que se perde na História, a forma de trustes e monopólios internacionais, como hoje se apresentam, configurou-se no final do século passado e principiou a ser analisado em obras escritas a partir do começo deste. Na etapa inicial, dedicavam-se principalmente a matérias-

-primas, como petróleo, cobre, estanho, café, cacau, bananas etc, e hoje atuam ainda, e sobretudo, no setor de produtos industriais elaborados e de técnicas de ponta, como química, informática, eletrônica, veículos etc.

Acentua também que o mais importante, em termos de controle do Estado, não é o número destas empresas, nem a percentagem de capital empregado, mas o que tais entidades representam, em termos de soberania nacional, por controlarem, de modo absoluto ou predominante, quase todos os setores básicos da economia nacional: "a Brazilian Traction detém a distribuição da eletricidade no eixo Rio-São Paulo, coração econômico do País, com remessa, desnecessária para nós, de lucros superiores à receita de vários Estados, com incompreensível descapitalização, numa nação carente de recursos financeiros. O mesmo em relação a Esso e a Shell, que detém a parte mais importante e rentável da distribuição do petróleo e do gas, com reflexo no aumento irracional do custo de transportes, para atender à saída dos lucros, em forma de moeda forte. A fabricação, em forma de monopólio privado, de cigarros, fósforos, remédios, pneus, automóveis, equipamentos de transporte e terra plenagem, telecomunicações, petroquímica, material pesado elétrico, construção naval, certos produtos alimentares, minérios, participação fluente em seguros, financeiras e bancos em escala ascendente e o comando sobre o comércio exterior, que atribui aos seus burocratas simples funções homologatórias".

A interferência dos interesses das multinacionais nas economias nacionais constitui fato inegável, a ponto de existir grande número de autores como JUAREZ TÁVORA⁽²⁰⁾ e OSNY DUARTE PEREIRA (op. cit.) e outros que sustentam, com dados

estatísticos e históricos ponderáveis, que instalou-se no Brasil uma mentalidade viária automobilística, de forma paradoxal: o Brasil, país de grandes dimensões territoriais, possui imensurável potencial hidroelétrico, onde uma rede viária por ferrocarril se impunha, pelo baixo custo da energia elétrica. Ademais, as vias hídricas geradoras desta eletricidade se prestariam a uma adequada rede de transporte fluvial; entretanto, noso país desenvolveu um sistema viário automobilístico, utilizando rodovias, para cujo desenvolvimento e manutenção, passamos a depender, substancialmente das multinacionais, seja pelo petróleo, pelo asfalto, ou pelo automóvel. Enquanto as ferrovias desapareciam, mercê de uma política viária objetável, as rodovias expandiam-se, cortando, em todos os sentidos o território nacional, como se nossa economia dispusesse do petróleo e do automóvel em abundância tal, e preço módico a ponto de dispensar outras fontes notoriamente mais acessíveis. Até a impropriedade esbanjatória de se construir uma rodovia ao lado de uma ferrovia, pode ser constatada ... no importante eixo Rio-São Paulo, onde a rodovia serpenteia em torno da estrada de ferro.

Esta forma irracional de se erigir determinados serviços públicos, tem sido atribuída à influência de certos grupos econômicos estrangeiros e, forçoso admiti-lo, o sistema repressivo legal não se tem mostrado eficiente a ponto de desfazer as suspeitas que recaem sobre tais fatos.

Outro setor da economia onde a influência das grandes empresas transnacionais e suas atividades abusivas do poder econômico se fazem sentir sensivelmente, é no comércio exterior.

Com efeito, a troca de produtos primários, como ca
fê, couros, madeiras, óleos vegetais, cacau, açúcar, minérios
e outros, por equipamentos industrializados e sofisticados ,
tais como turbinas, motores, material eletrônico, produtos quí
micos, aviões, computadores etc, se realiza com notória des-
vantagem para aqueles. Na maioria das vezes, esta desvantagem
se acentua e se agrava quando o país produtor dos primeiros, é
subdesenvolvido e de economia carente e necessita comprar pro
dutos industrializados de um país economicamente forte e pode
roso.

Neste sentido, estas poderosas empresas estrangei-
ras recorrem às conhecidas manobras de virem comprar produtos
diretamente com os agricultores, fazendo-lhes adiantamentos
que são prontamente recebidos como solução imediata às difi -
culdades creditícias internas; tais compras, vultosas, de sa-
fras inteiras, são seguidas de gigantescos armazenamentos, pa
ra revenda no exterior, e, até mesmo, no mercado interno, pro
duzindo forte especulação com terríveis conseqüências para a
economia interna.

Afirma OSNY PEREIRA, em Multinacionais no Brasil,
pág. 157/158 que o Ministro José Maria Vilas de Queiroz, Che-
fe da Assessoria Internacional do Ministério da Fazenda, em pa
lestra realizada na Câmara de Comércio Americana, no Brasil, a
lertara "as empresas multinacionais que operam no Brasil para
que evitassem manipulações de produtos nacionais no mercado in
ternacional, a fim de conseguirem transferências de lucros pa
ra suas unidades no exterior, ou outras práticas não aceitã-
veis no País. A advertência, prossegue o Autor, decorria da
prática tradicional das multinacionais envolvidas no comércio

exterior de matérias-primas. Elas vendem as mercadorias a si mesmas, no exterior. Em razão disto, podem abaixar os preços e promover o subfaturamento a limites irrisórios. Ao invés de recorrer ao monopólio do comércio exterior, o Governo preferiu estimular a formação de "trading companies" pelas pequenas empresas nacionais. A proteção mostrou-se ilusória. No setor de calçados, por exemplo, uma multinacional japonesa assumiu o controle invisível das indústrias do Rio dos Sinos no Rio Grande do Sul, e, com isto, uma multinacional continua vendendo a si mesma os sapatos fabricados no Rio Grande do Sul e recolhendo a maior fatia do bolo".

Alude, ainda, o mesmo autor, que as multinacionais muitas vezes impõem aos países subdesenvolvidos a compra de imensa gama de artigos supérfluos e quinquilharias que atingem proporções alarmantes trazendo sérios reflexos na balança comercial e no controle de divisas, citando como exemplo a multifária quantidade de artigos japoneses posta a venda nas lojas importadoras de nosso comércio.

O Estado, diante de tal pressão, vale-se do mecanismo de controle das importações e/ou da taxaçaõ elevada sobre artigos importados, considerados supérfluos, tais como bebidas, perfumes, alimentos enlatados especiais, tecidos finos, aparelhos eletrônicos etc.

Como exemplo desta intervenção do Estado, no sentido de restringir as importações, podemos citar a Resolução nº 638 do Banco Central, em vigor a partir de 29 de setembro de 1980, através da qual o Governo restringiu severamente a importação de uma série de produtos, condicionando a sua liberação à obtenção de prazos mínimos de financiamento no exterior.

Para bens de capital, dependendo do valor da mercadoria, os prazos mínimos variam de três a oito anos.

A medida deve abranger cerca de 30% das importações totais do País, compreendendo, principalmente, bens de capital, produtos químicos e farmacêuticos, bens de consumo duráveis e produtos siderúrgicos, cujas importações, em conjunto, atingira, aproximadamente 3,7 bilhões de dólares no primeiro semestre de 1980.

As importações de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, veículos, navios, embarcações e aviões, segundo nota publicada no jornal O GLOBO de 25.9.80, cujo valor se situa entre 100 mil e 300 mil dólares, somente poderão ser liberadas se forem financiadas, no mínimo em três anos. Se o valor das mercadorias se situar entre 301 mil e 1 milhão de dólares, o prazo mínimo de financiamento será de cinco anos, subindo para sete anos no caso de bens entre 1 milhão e 5 milhões de dólares, e para oito anos nas importações acima de 5 milhões de dólares. Se tais condições não forem atendidas, a CACEX não emitirá a guia de importação.

Nesta mesma resolução, foram excluídas destas restrições as importações destinadas à manutenção e reparos de bens de capital de empresas de aviação comercial, órgão da administração direta, empresas ou órgãos autorizados pelo Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e empresas cuja compra de partes e componentes não ultrapassem os 100 mil dólares anuais.

Esta forma de intervenção estatal, entretanto, pelos seus aspectos polêmicos, nem sempre é recebida como meio eficaz de repressão ao abuso do poder econômico.

Na realidade, quando os grandes grupos investem contra a economia de países subdesenvolvidos (e investir, aqui, tem o sentido de atacar, acometer e não o de aplicar dinheiro ou de inverter), a pressão que exercem se mostra, quase sempre irresistível. O noticiário dos jornais, neste mês de setembro de 1980, contém várias notas a propósito de pressões de bancos estrangeiros para entrar no mercado brasileiro, através de propostas do Banco Mundial e de outras entidades que insistem para que o Brasil abra alguns setores de sua economia a investimentos internacionais.

O cartel que, conforme já assinalamos, é a associação de empresas comerciais visando a manutenção dos preços e a eliminação da concorrência, tem se revelado efficacíssimo instrumento de abusos do poder econômico. O famoso cartel americano do petróleo, envolvendo sete empresas (Jersey Standard, Shell, Mobil, Texaco, British Petroleum, Gulf e Standard California), iniciado em 1928, com apenas uma empresa americana e duas estrangeiras, ampliou-se de maneira extraordinária e atualmente controla todas as áreas importantes de produção de petróleo fora dos Estados Unidos, as operações de refino no exterior, as patentes, "know-how" e tecnologia dos processos de refino, dividem os mercados mundiais, fixam preços não competitivos para o petróleo e seus derivados, controlando, ainda, os oleodutos e a frota mundial de petroleiros.

Durante muito tempo reinaram, absolutas, as "sete irmãs" formadoras do cartel mundial do petróleo, até que foram obrigadas a aceitar a parceria incômoda de portentosas empresas estatais dos países árabes na extração do óleo bruto. Estas por sua vez, cresceram a ponto de responder por mais de

70% dos embarques mundiais de petróleo bruto, organizando um novo cartel - a OPEP - Organização dos Países Exportadores do Petróleo, do qual participam com a parte mais substancial e importante.

KURT RUDOLF MIROW, em seu trabalho "A Ditadura dos Cartéis" denuncia a nociva influência dos cartéis na economia do país, em razão da desproporção entre o poderio econômico das multinacionais e a eficiência dos mecanismos repressores do abuso econômico.

Setores importantes de nossa economia, como o cimento, papel, celulose, alumínio, energia elétrica, navegação marítima, transporte rodoviário, produtos alimentícios, como a aveia, o trigo, a soja, a cerveja, o leite em pó, a água mineral e o açúcar encontram-se inteiramente dominados pelos cartéis mundiais, apesar dos esforços governamentais no sentido de restringir-lhes os abusos.

A tentativa de reduzir a influência da cartelização através das "trading companies", empresas industriais destinadas a comercializar diretamente com o exterior, frustrou-se rapidamente, pois as corporações multinacionais passaram a controlar o comércio exterior brasileiro, constituindo autênticos corredores de importação, garantindo colocação de produtos no exterior. Com isto as poucas empresas existentes foram obrigadas a fechar ou a mudar de atividades.

Para KURT MIROW, "os cartéis não podem ser condenados a priori. A experiência internacional demonstrou ser impossível impedir o surgimento de cartéis, mas é preciso controlá-los e exigir que uma parcela do mercado fique reservado a empresa brasileira, a exemplo da sistemática adotada pelo

Departamento de Aeronáutica Civil, em defesa dos legítimos interesses da VARIG ou da SUNAMAM (Superintendência Nacional da Marinha Mercante), estabelecendo critérios rígidos para a distribuição das receitas de fretes geradas pelo comércio exterior brasileiro entre armadores nacionais e estrangeiros."

Para MIROW, cumpre adotar as mesmas armas das multinacionais, organizando rígidos cartéis para reservar e preservar a participação de empresas nacionais no mercado interno e externo. Paralelamente, urge que as leis antitrustes sejam aplicadas com todo o rigor, não somente sobre a pessoa jurídica, mas atingindo, igualmente, os gerentes, diretores e demais pessoas físicas responsáveis pelos abusos praticados sob o manto do anonimato que protege os dirigentes das sociedades anônimas.

O sistema repressivo brasileiro, no entender de MIROW, apresenta-se inócuo: "a ética comercial tradicional dos brasileiros (e tão-somente dos brasileiros) impediu-os até o presente momento de invocar o Código Penal e qualquer outra legislação concernente em defesa de seus legítimos interesses e da Segurança Nacional, contra a desenvoltura dos aventureiros multinacionais e seus local white help, ajudantes locais, inocentes úteis, no processo de expropriação e empobrecimento do país."

Manobras habilidosas, como a obtenção de lucros não-operacionais, por parte deste conglomerados, se repetem sem que as restrições legais as impeçam.

A este respeito, bastante elucidativa a menção dos balanços das empresas estrangeiras, publicados pelo jornal "Gazeta Mercantil", em 1977: a Volkswagen, por exemplo, teve

um lucro em suas atividades produtivas normais, de Cr\$ 9,5 milhões. Já os seus lucros não-operacionais, isto é, aqueles que não são provenientes de suas atividades de produção e venda de carros, e sim resultantes de sua participação ostensiva no "open market", atingiram a cifra de Cr\$ 573 milhões. Isto representa autêntico desvirtuamento, pois a atividade suplementar ou subsidiária da indústria de automóveis rendeu, nada menos de 5.391% do faturamento da atividade básica.

A Olivetti, italiana, empresa especializada em máquinas de escrever, obteve lucros operacionais de Cr\$ 11,1 milhões; no "open", sua lucratividade alcançou Cr\$ 77,5 milhões, isto é, cerca de sete vezes mais.

Outras empresas, segundo a mesma fonte, apresentaram prejuízos em suas atividades originais e somente conseguiram apresentar lucros em seus balanços, graças às manobras especulativas no "open market". Tal foi o caso da "Sears Roebuck", que apresentou, em seu balanço de 1977, um prejuízo de Cr\$ 37,7 milhões, amplamente compensados por lucros não-operacionais de Cr\$ 122,8 milhões. O mesmo ocorreu com a Standard Electric, deficitária em seu balanço, em Cr\$ 79,8 milhões, entretanto auferindo o lucro extra-operacional de Cr\$ 329,3 milhões.

Mercê desta incursão no "open market", 32 empresas analisadas pela Gazeta Mercantil, em 1977, obtiveram, em conjunto, um lucro de Cr\$ 4,4 bilhões, cifra verdadeiramente fantástica, sobretudo se se levar em conta que resulta de atividade extra-operacional.

Neste particular, a legislação vigente no Brasil, praticamente se apresenta omissa. As Resoluções do Banco Cen-

tral, a lei antitruste e, mesmo a lei sobre remessa de lucros ao estrangeiro, não contém preceitos expressos que impeçam ou limitem a atuação destas poderosas instituições, em setor tão específico quanto importante para a economia nacional.

Outro artifício empregado pelas grandes empresas e que lhes permite atuação vantajosa, apesar das limitações restritivas da lei, é a formação das "holding-companies".

Holding-company é o nome pelo qual nos Estados Unidos se designam as associações de controle formadas pelo agrupamento de várias sociedades. Estas sociedades conservam sua personalidade jurídica e, aparentemente, a independência econômica.

A criação de uma holding pressupõe a existência de certo número de outras empresas no ramo ou a ele ligadas, por conveniência operacional ou econômica, empresas essas que passarão a formar um grupo ou um conglomerado, sob controle da nova entidade criada, ou seja, a holding, embora conservando sua independência administrativa e econômica.

A atividade da nova empresa se resume, desta forma, a controlar os interesses e investimentos do grupo, disciplinando e equilibrando as atividades das empresas controladas.

Ultimamente, outras formas de constituição de empresas têm surgido, ocasionando o aparecimento de entidades poderosas cujas atividades freqüentemente se apresentam como abusivas em detrimento da ordem econômica estabelecida pelo Poder Público.

Neste grupo se incluem as já comentadas "trading companies", destinadas ao exercício do comércio exterior e as "joint ventures" que recebem este nome em razão do caráter ex

perimental ou de risco comercial compartilhado atribuídos às empresas ou aos sócios participantes do empreendimento.

Tanto as holdings, como as joint ventures, em razão da associação de grandes empresas para sua formação, propiciam a constituição de verdadeiros impérios econômicos cujo poder de pressão e capacidade de influência na ordem econômica escapam à ação das medidas restritivas impostas pelo Estado, muitas vezes às voltas com problemas por elas gerados e delas dependentes.

No Brasil, a repressão ao abuso do poder econômico acha-se confiada, praticamente, de forma exclusiva, ao CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ao lado das disposições legais que constituem, por assim dizer, um arcabouço da ação preventiva, existem uma série de procedimentos destinados a responsabilizar os agentes de abuso do poder econômico, acionados pelo CADE.

Nos Estados Unidos, o órgão que corresponde, entre nós ao CADE, é a Federal Trade Commission, composta por cidadãos nomeados segundo os mesmos requisitos exigidos para a composição da Suprema Corte; suas atribuições possuem caráter amplo e exercem todos os atos necessários às investigações que realiza, tais como o registro dos contratos, o exame de livros e a prática de atos judiciais.

Concluindo um processo instaurado por abuso do poder econômico, a Federal Trade Commission notifica a empresa infratora que se abstenha dos atos lesivos e, em caso de desobediência, uma ordem de cessação de atividades é requerida por um Procurador aos chamados "Tribunais de Circuito", após o que, instala-se a fase dos debates.

Há um outro sistema, adotado na França, Inglaterra, em outras partes dos Estados Unidos e entre nós, no Brasil. Este sistema misto, se caracteriza por uma ação preventiva administrativa e uma ação repressiva, de caráter penal, no sentido de responsabilizar os agentes do abuso.

Todo o sistema legal da repressão ao abuso do poder econômico no Brasil acha-se contido na Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962 que pode ser dividida em quatro partes distintas: espécies ou tipos de abuso do poder econômico; do órgão encarregado da execução da lei repressiva; processos administrativo e judicial; e a fiscalização do exercício do poder econômico.

Através de seu artigo 8º, a lei criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, composto de um Presidente e quatro Conselheiros, todos nomeados pelo Presidente da República; o primeiro, demissível "ad nutum" e os demais componentes com mandato de quatro anos, renovando-se sua composição anualmente, pela sua quarta parte, permitida a recondução de seus membros.

Sua finalidade é a apuração e repressão dos abusos do poder econômico em todo o território nacional, realizando, para tanto, pesquisas econômicas e a fiscalização da contabilidade de empresas de qualquer natureza na busca dos resultados operacionais e dos elementos informadores e incontroversos dos mais variados campos e especialidades: jurídicos, econômicos, contábeis e de administração.

As análises desses resultados e elementos processam-se através de profissionais habilitados, experimentados e especializados, em fase preliminar que antecede a formação de

processo investigatório e inquisitorial, pelo qual as organizações das sociedades são estudadas, livros são examinados, informações são solicitadas e as empresas notificadas para que se defendam administrativamente.

Se a resolução administrativa baixada pelo Conselho não for acatada pela empresa, ocorrerá uma solicitação ao Juiz de Primeira Instância, no sentido de por em execução a ordem emanada do CADE. Cabem, então, embargos e uma discussão judiciária se instala, até que a prática abusiva do poder econômico seja concretizada pelo Poder Judiciário, determinando-se a aplicação das sanções previstas em lei.

O CADE é um órgão colegiado, de caráter "sui generis", cuja finalidade específica é a aplicação dos mandamentos constitucionais atinentes ao abuso do poder econômico. Integrado no elenco de órgãos autônomos da Administração Direta, funciona na instância administrativa como último grau na esfera recursal.

Diretamente vinculado, quando de sua criação, à Presidência do Conselho de Ministros, pois estávamos sob o regime parlamentarista, passou, após a extinção do parlamentarismo, a integrar os órgãos da Presidência da República, em 1963. Mais tarde, pelo Decreto nº 60.901 de 26 de junho de 1967, que dispõe sobre a redistribuição dos órgãos da Administração Direta, subordinados à Presidência da República, o CADE viu-se submetido à jurisdição do Ministério da Justiça.

A eficiência operacional deste organismo, entretanto enseja alguma discussão. Em artigo publicado na Revista de Direito Econômico, do próprio CADE; nº 2, dezembro de 1975, à página 14, o então Consultor Geral da República, LUIZ RAFAEL

MAYER reconhecia que a repressão do abuso do poder econômico revelou-se, ao longo da vigência da legislação específica, inadequada à consecução de seus objetivos, em razão das profundas alterações ocorridas na economia nacional.

KURT MIROW, em seu citado trabalho sobre os cartéis, refere que em doze anos de existência (até 1975), o CADE, em 12 processos julgados, somente condenou duas empresas, a Pepsi-Cola, autora da famosa "guerra das garrafas" e, posteriormente, em virtude de celeuma levantada, as multinacionais dos pneus Firestone, Pirelli e Goodyear. Afirma MIROW, textualmente:

"Condenar infratores das leis antitrustes ou que combatam o abuso do poder econômico, não constitui tarefa muito fácil e tão-somente os Estados Unidos conseguiram alguns êxitos espetaculares, enviando à prisão cidadãos importantes, diretores e gerentes de firmas acima de qualquer suspeita, como a Westinghouse e a General Eletric."

Segundo o mesmo autor, "em 1963, nos Estados Unidos, 29 empresas e 46 dirigentes da indústria de material elétrico foram autuados e processados no caso da 'Grande Conspiração da Indústria Elétrica'. Trinta diretores receberam pena de prisão, sendo que o da General Eletric passou seis meses na cadeia. A esses processos se seguiram outros 1.880 processos suplementares, de perdas e danos, acarretando centenas de milhões de dólares em indenizações triplas, efetivamente pagas."

Ainda na Revista de Direito Econômico, nº 4, de agosto de 1976, CARLOS FRANCISCO DE MAGALHÃES, após tecer crí-

tica à atuação do CADE como órgão repressor do abuso do poder econômico, sugere as seguintes alterações na legislação, visando do dinamizá-la e ajustá-la às necessidades hodiernas: criação de Subcomissão permanente no Congresso Nacional, encarregada de estudos sobre atividades econômicas das empresas e apuração de eventuais abusos; - alteração do regulamento da lei de repressão, de modo a difundir o registro de acordos e contratos restritivos ao comércio; - decisão em fase inicial do processo, estabelecendo o procedimento a ser adotado pelo indiciado que com ela se conformaria; - intervenção do queixoso, em termos oficiais, no processo, na qualidade de assistente de acusação.

A reduzida quantidade de processos punitivos e a dificuldade de se tipificar o abuso do poder econômico de acordo com a legislação vigente; a morosidade com que se arrastam estes processos aliada à pouca intimidação que produzem nos infratores; o caráter leve das penalidades impostas, quase todas de natureza pecuniária que, comparadas com o imenso poderio financeiro e econômico das grandes empresas, tornam-se irrisórias; a baixa freqüência destes processos aos quais a própria população não se afeiçoou ou se habituou, possivelmente pela tradicional descrença que os pobres nutrem pela Justiça contra os poderosos, constituem fatores que somados, resultam, possivelmente, na insuficiente repressão ao abuso do poder econômico entre nós.

Medidas de caráter mais grave, punições gravosas e efetivamente aplicadas, com a máxima publicidade possível, contribuiriam para a modificação deste quadro geral.

Além disto, o mais importante, talvez, fosse atribuir

buir ao Estado, responsável pela aplicação das leis, uma estrutura econômica forte, independente e impermeável às manobras e artifícios dos grandes conglomerados.

Esta independência, entretanto, notadamente nos dias atuais, em que o mundo inteiro se debate com a crise energética do petróleo, vai se tornando cada vez mais difícil de ser alcançada.

Achamo-nos, assim, numa posição, até certo ponto paradoxal; o Estado moderno multiplica seus mecanismos de intervenção, estende seus tentáculos a setores cada vez mais abrangentes da nacionalidade e, apesar de seu fortalecimento e hipertrofia, submete-se, com frequência, aos ditames e imposições daqueles grupos, de natureza privada que, mercê da fortuna que acumularam, tornam-se capazes de sobrepor seus interesses aos interesses da coletividade.

CONTROLE DE PREÇOS

Outro setor importante da economia que recebe, diretamente, influência da intervenção do Estado refere-se ao tabelamento e ao controle do preço.

O preço, na acepção comum do termo, é o valor estimativo de alguma coisa, o custo de unidade de qualquer coisa vendável. Segundo HELY MEIRELLES (op. cit. pág. 525), "é a retribuição pecuniária do valor do bem, do serviço ou da atividade que se compra ou que se utiliza mediante remuneração."

Para a perfeita compreensão do fenômeno intervencionista no campo do tabelamento de preços, há que se mencionar, desde logo, que a interferência do Estado que interessa de perto ao presente trabalho é a que se faz sentir na área dos preços privados.

De fato, verifica-se que a estipulação de preços , no mundo mercantil, pode obedecer a três condicionantes básicas: há bens e serviços cujos preços resultam da emulação e livre competição do comportamento comercial privado e, neste caso, temos o que se chama de preço privado; em outros casos, o preço resulta, não apenas do comportamento concorrencial privado, mas, em razão do interesse público que o bem ou o serviço envolve, o Estado participa, decisivamente em sua formação e, então, temos o preço semi-privado; finalmente, quando a estipulação decorre de ação unilateral do Poder Público que, em face do elevado interesse para a coletividade, estabelece o preço, indiferentemente às condicionantes próprias do comércio, como a oferta e a procura, temos o preço público, também designado por tarifa.

Ora, o preço público incide sobre bens ou serviços cuja preservação a níveis estipulados pelo Poder Público é questão de ordem política. Obedece aos princípios gerais que presidem a própria organização do serviço público, devendo ca racterizar-se pela sua modicidade, já que a Administração, di ante do interesse público, não se vale da atividade prestada para auferir lucro, senão para ressarcir-se do custo operacional.

Incluem-se neste grupo, os preços pagos pelos serviços de fornecimento de energia elétrica ou de telefonia, uma vez que são fixados por ato unilateral da Administração, tendo em vista, prevalentemente, os interesses do Estado e, secundariamente, os das concessionárias do serviço público e os dos usuários.

CRETELA JUNIOR, em seu Dicionário de Direito Administrativo, apresenta a seguinte nota, acerca do verbete "preço público": "pagamento pelo usuário de serviços que, embora exercidos pelo Estado, não lhe são, em tese, privativos. A tarifa é o que se denomina, em direito financeiro, de preço público, não sendo taxa nem imposto. Entre os elementos formadores da receita pública, há um novo elemento que não é tributo nem preço privado, conciliando o critério do interesse público com o sentido econômico: é o preço público". (Grifo do Autor)

Este mesmo administrativista, estabelece quatro modalidades principais de tarifas: a proporcional, aquela em que o preço varia na razão direta da utilidade usufruída, como ocorre nas transmissões telegráficas, cujo preço varia na razão direta das palavras utilizadas ou nas transmissões tele

fônicas, cujo preço depende dos "impulsos" corridos durante o tempo da ligação; a diferencial, em que o preço unitário cresce com o aumento de cada unidade de serviço requerida e que não varia na razão direta dos elementos dos serviços prestados, como nos casos da tarifa telegráfica, por exemplo, em que o preço das palavras, acima das dez primeiras, é menor que o fixado para as primeiras; a gradual, em que varia em relação a grupos de unidades e não em relação a cada unidade; finalmente, a tarifa única, que, aplicando-se a espaços consideráveis de um mesmo país ou a distâncias internacionais, faz abstração do elemento espaço e atribui ao peso valor quase desprezível, como nos casos de transporte de pessoas e da correspondência postal.

MARCELLO CAETANO, em seu Manual de Direito Administrativo, à página 1001, estabelece a distinção entre o preço econômico e o preço político. "O preço econômico é calculado segundo as regras da Ciência Econômica, a partir do custo de produção dos bens ou serviços a vender e deve cobrir todo o custo de produção; o preço político é estabelecido por autoridade do poder público ou graças aos favores deste, de acordo com as conveniências sociais; são fixados para beneficiar o público, facilitando a utilização do serviço de maneira a assistir os mais pobres ou a promover e difundir higiene, comodidade ou cultura. Não bastando então o produto das receitas próprias do serviço público para cobrir as suas despesas, tem a Administração de preencher o 'deficit' com subsídios provenientes das receitas gerais obtidas através de impostos, o que quer dizer que pagam todos os contribuintes parte dos benefícios colhidos pelos utentes, ou até a totalidade, se as pres-

tações forem gratuitas."

Ensina, ainda, o mestre português, que o preço político pode ser fixado ostensivamente, através de tabelamento, ou resultante de benefícios tendentes a diminuir os custos de produção, como sejam a isenção de certas contribuições e impostos, o pagamento de subsídios fixos, o fornecimento de matérias-primas, ficando, sempre, sob a responsabilidade do Poder Público, o custeio do serviço deficitário, suprindo-lhe as necessidades que determinaram o insucesso operacional, em termos econômicos.

Tanto o preço econômico como o preço político, tratado por MARCELLO CAETANO, representam variantes do preço público, fixado pela Administração e deve, tanto quanto possível, ser mantido estável e rígido, pelas sérias repercussões que produzem na sociedade, quando de sua elevação.

O preço semi-privado, embora fixado através da conjugação dos interesses públicos e privados, traz ínsita a prevalente vontade do Estado, cuja presença, nos seus componentes, desnatura o preço, fazendo-o extrapolar da área privada. Seria mais adequada a designação "preço semi-público", uma vez que a presença do Poder Público no processo de sua formação, submete-a a regime de Direito Público, apresentando caráter predominantemente público em detrimento do interesse privado.

Ambos, o preço público e o preço semi-público ou semi-privado, como querem alguns, constituem manifestações diretas da ação estatal e não representam tipos autênticos de intervenção do Estado no domínio econômico, uma vez que se situam na área própria dos serviços públicos e, portanto, no reino do Direito Político.

A intromissão do Estado no domínio econômico que vem sendo objeto de estudo no presente trabalho, e que se manifesta na fixação dos preços, merece atenção especial e, verdadeiramente, assume contornos nítidos intervencionistas, em relação aos preços privados.

Com efeito, o preço privado decorre das variantes e condicionantes próprias do mercado, como a oferta e a procura, a concorrência, o regime econômico, taxa de inflação, legislação financeira e cambial etc, resultando da cumulação típica do regime de livre concorrência nos sistemas capitalistas, liberais ou neo-liberais.

Não raro, os bens ou serviços postos à disposição da sociedade, assume importância relevante para a própria estabilidade e segurança da comunidade. Ainda que fixados mercê exclusiva da atividade privada, tem o Poder Político, sobre tais bens ou serviços, interesse que decorre dos reflexos que sua interrupção ou alteração podem produzir na sociedade.

Nestes casos, a fim de preservar a estabilidade e segurança do grupo social, o Estado intervém, influenciando, diretamente, na fixação do preço que, destarte, deixa de sofrer, apenas, as influências do mercado privado, para submeter-se às injunções do Poder Público.

O tabelamento de preços que nada mais é do que a intervenção do Estado na fixação do preço privado, constitui função privativa do Poder Público.

No Brasil, existe um complexo de órgãos do Poder Público atuando na área do controle de preços, campo intimamente ligado ao abastecimento de bens essenciais e que será objeto de análise logo a seguir.

Entre nós, ligados e envolvidos na função fixadora dos preços, temos o Conselho Nacional de Abastecimento - CONAB, a Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB e o Conselho Interministerial de Preços - CIP.

O Conselho Interministerial de Preços - CIP, foi instituído pelo Decreto nº 63.196 de 29 de agosto de 1968, alterado pelo Decreto 74.200 de 21 de junho de 1974. Suas condições de funcionamento e a política de preços no mercado interno foram objeto do Decreto-Lei nº 808 de 4 de setembro de 1969.

O CIP é presidido pelo Ministro da Fazenda e tem, como membros, os Ministérios da Indústria e Comércio, da Agricultura e o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e controla o preço de cerca de 5.000 empresas do país, que representam, aproximadamente, 90% do Produto Interno Bruto, segundo dados publicados na Revista VISÃO de 28 de novembro de 1977.

Sua área de atuação é das mais abrangentes. A cúpula, é integrada por uma Comissão de Representantes, uma Secretaria Executiva e uma Coordenadoria, abaixo da qual se situam os seguintes setores e atividades:

a) Comércio e Serviços:

- Comércio: seção de produtos importados
seção de produtos nacionais
- Prestação de serviços: seção de artigos públicos
: seção de artigos privados

- Tarifas de transportes: seção de transportes
de carga
seção de transportes
de passageiros

b) Bens não-duráveis

- Farmacêutica
- Alimentação e bebidas
- Perfumaria e cosméticos
- Têxtil e couros

c) Indústria Química

- Química e petroquímica
- Papel e celulose
- Borracha e artefatos
- Fertilizantes e defensáveis
- Não-metálicos e cimento

d) Metalurgia e bens duráveis

- Siderurgia
- Metais não-ferrosos
- Mecânica e eletrodomésticos
- Automóveis e autopeças
- Máquinas agrícolas, rodoviárias e material
ferroviário

e) Estudos econômico-financeiro

- Controle de gastos
- Estudos especiais

- Parliamentoação
- Acompanhamento de preços

f) Planejamento e avaliação

- Normas técnicas
- Planejamento
- Avaliação

g) Pesquisa e estatística

Este órgão interministerial exerce influência decisiva no regime de preços de bens e serviços de um modo geral, uma vez que qualquer majoração há que ser precedida de sua autorização. Por vezes, com o objetivo de deter a escalada inflacionária, o Poder Público determina o "congelamento" do preço de certo número de produtos essenciais à população, ou, ao contrário, pode autorizar a liberação de outros, considerados supérfluos. Tanto uma medida como outra, oriundas da ação estatal, determinam modificações no quadro de fixação de preços e constituem conseqüências diretas do intervencionismo na fixação do preço privado.

CONTROLE DO ABASTECIMENTO

Se existe atividade privada cuja influência na sociedade moderna tenha avultado a proporções gigantescas, esta seria, sem dúvida, o abastecimento de gêneros alimentícios. O homem moderno habituou-se a certas comodidades que, incorporando-se à vida diária, assumiram o caráter de essencialidade.

Ao levantar-se, pela manhã, o homem da grande metrópole toma o seu desjejum inteiramente indiferente à complexa série de acontecimentos que permitiram que o leite chegasse à sua mesa, bem como o café, o pão, as frutas etc. Realmente, uma longa cadeia de elementos se interligam e funcionam ininterruptamente, a fim de assegurar o abastecimento dos grandes centros urbanos.

Das longínquas fazendas no interior, das afastadas áreas de agricultura e pecuária, dos requintados frigoríficos de laticínios e carnes, afluem os gêneros alimentícios que devem ser estocados em condições especiais, dada sua característica perecível. Há inúmeras atividades ligadas ao abastecimento, desde o plantio, colheita, armazenagem, ensilagem, transporte, distribuição, embalagem, que até alcançarem o consumidor, atraem múltiplos fatores que concorrem para uma constante elevação de preços.

Esta complicadíssima atividade abastecedora dos grandes centros urbanos, exclusivamente do setor privado, de algum tempo à atualidade, vem merecendo cada vez maior atenção do Poder Público que, progressivamente, vem interferindo, no sentido de regular-lhe o funcionamento com vistas à preservação dos interesses da coletividade que jamais deverão ser

postos à mercê da especulação e da desenfreada competição da livre concorrência.

Em todos os países da atualidade, o abastecimento dos grandes centros constitui ponto de atenção do Poder Público que, em caso algum, o deixa inteiramente entregue ao interesse e à especulação privada, uma vez que tal procedimento importaria na subordinação do interesse público à concorrência privada.

Em nosso país, o órgão encarregado da política de abastecimento, bem como dos preços dos produtos essenciais, já que o abastecimento acha-se estreitamente vinculado à fixação do preço, é a SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento.

Criada pela Lei Delegada nº 5 de 26 de setembro de 1962, a SUNAB é responsável pela aplicação de normas intervencionistas, cabendo-lhe nos termos da lei citada:

- regular e disciplinar, no território nacional, a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime da lei, podendo, inclusive, proibir a sua movimentação e, ainda, estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento, sempre que o interesse público o exigir;

- regular e disciplinar a produção, distribuição e consumo das matérias-primas, podendo requisitar meios de transportes e armazenamento;

- tabelar preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores;

- tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares;

- estabelecer o racionamento dos serviços essenciais e dos bens, assim tidos pela lei, em caso de guerra, calamidade ou necessidade pública.

A lei prevê, também, a imissão liminar na posse de bens desapropriados, antes da citação do réu, em caso de urgência no abastecimento e quando a desapropriação recair sobre bens ou mercadorias de interesse público. Compete à SUNAB, ainda, a fixação de preços máximos de taxas, anuidades de estabelecimentos de ensino e de ingressos em diversões públicas populares.

Este organismo, de natureza autárquica e de âmbito federal, acha-se vinculado ao Ministério da Agricultura e sua atuação, embora em face da lei seja ampla e detentora de poderes de coerção, tem merecido algumas críticas, por não se revelar com a eficácia esperada.

Critica-se, por exemplo, que a SUNAB não tenha promovido um plano nacional de abastecimento de produtos essenciais, como determina a lei que a criou, nem tenha conseguido melhorar os níveis de consumo e dos padrões de nutrição da população.

Com efeito, durante o Governo Castelo Branco, em 1966, a SUNAB foi investida de amplos poderes e podia intervir em todo o tipo de controle de preços vigentes no País. Obtendo poucos resultados em sua atividade fiscalizadora, a SUNAB passaria, em 1967, a controlar apenas os preços dos gêneros alimentícios e das diversões públicas. Pouco antes, a imprensa divulgava que a SUNAB não tabelaria mais produto algum, pois tentaria estabelecer "acordo" com os estabelecimentos produtores, ao invés de impor o tabelamento, ditado pelo interesse

público.

Ainda naquela época, por volta de 1967, atribuíam-se à SUNAB as mais variadas funções e a cada momento, mudava-se o tipo de produto ou serviço que se achava sob seu controle. Em 1969, anunciava-se que o órgão abandonaria "suas características policiais de controle e fixação de preços, para cuidar dos problemas do abastecimento nacional, na verdade, sua grande missão".

Durante o Governo Médici, a SUNAB recebeu papel mais educativo no controle de preços. No entanto, seu campo de atuação sempre apresentou-se confuso, entre a atividade reguladora do abastecimento ou controladora de preços. Com a criação do Conselho Nacional do Abastecimento, destinado a estabelecer as normas de abastecimento, coube à SUNAB executar as decisões da CONAB.

O mecanismo de atuação da SUNAB se resume na execução da política do abastecimento formulada e coordenada pelo Conselho Nacional do Abastecimento: fiscaliza e acompanha a aplicação de suas portarias referentes a tabelas de preços, margem de comercialização dos serviços e produtos etc, além de realizar pesquisas de acompanhamento e evolução dos preços e fluxos de oferta e demanda dos gêneros e serviços essenciais.

Desta forma, compete à SUNAB fornecer subsídios ao Ministério da Fazenda para o estabelecimento dos preços vigentes, pois dependendo do produto serviço, cabe a um órgão diferente a fixação do preço que só passa a vigorar depois de homologado por ato ministerial. Sua atuação, ademais, ditada pelo CONAB, inclui a intervenção, desde as fontes produtoras, passando por hotéis, restaurantes, lavanderias etc, até os gêneros de pri-

meira necessidade quando, devido a alguma distorção no mercado, se fizer necessário o tabelamento, por exemplo, quando ocorre a falta de um produto ou se o produto tem poucos substitutos e é produzido por poucas empresas.

Observe-se, a título de crítica, que embora o Decreto nº 75.730/75 tenha reservado à SUNAB a responsabilidade pela vigilância dos gêneros alimentícios, para, enfim, poder executar a política nacional de abastecimento, sua finalidade primacial, até hoje o órgão continua se ocupando com outras atividades secundárias, tais como barbearias, hotéis e outros prestadores de serviços.

Ainda a título de informação, cumpre registrar que a SUNAB é representada em cada capital brasileira pela Delegacia Regional. Embora atue também no interior, a SUNAB não possui representações além das sediadas nas capitais, embora se preveja a instalação de agências nas cidades menores.

Os fiscais da SUNAB, todos de nível universitários, têm a função de verificar as irregularidades e lavrar as autuações. As multas são decididas pelo delegado regional que pode aplicar de 1/3 até 100 salários mínimos, dependendo da gravidade da infração e movimento econômico do estabelecimento, podendo, até, determinar a interdição do estabelecimento.

Esta remissão informativa sobre a atuação da SUNAB produz a idéia, até certo ponto fundada, de que o organismo criado com atribuições originárias ligadas ao controle do abastecimento, como o próprio nome que ostenta sugere, teve sua atividade distorcida, agindo mais como órgão controlador de preços do que regulador do abastecimento. Tal reparo, todavia, não desfigura ou esmaece, absolutamente, o traço intervencio-

nista do Estado, norteador de suas funções originárias e das que atualmente vem sendo objeto de sua ação. Seja por interferir nos preços de bens ou serviços considerados supérfluos, seja por atuar discretamente, apenas, no controle do abastecimento, a SUNAB constitui mais um dos mecanismos intervencionista do Estado.

Outros organismos criados recentemente no Brasil, com vistas à regulação de estoques e à normalização do abastecimento, principalmente nos grandes centros, são as Centrais de Abastecimento, organizadas sob forma cooperativa, como é o caso da COCEA - Cooperativa Central de Abastecimento, ou mediante a participação do Estado, como no caso da CEASA - Central de Abastecimento S/A, instituídas, praticamente em todas as capitais do país.

O interesse do Estado nas atividades de abastecimento reflete-se nos grandes investimentos e nas vultosas aplicações que o governo concede em favor das Centrais de Abastecimento. O JORNAL DO BRASIL de 11 de setembro de 1974 informava que a Central de Abastecimento do Grande Rio era a segunda do mundo em tamanho, ocupando uma área de mais de 2.000.000 m², orçada na época, em mais de Cr\$ 135 milhões.

Remarque-se, também, a criação da COBAL - Companhia Brasileira de Abastecimento, que instalando uma série de supermercados em vários pontos do território nacional leva os produtos agrícolas ao consumidor eliminando, quase totalmente, a intermediação que acarreta a elevação do preço.

A COBAL procedeu a uma pesquisa após a qual concluiu que seria lógico que as grandes redes de supermercados, hoje suficientemente poderosas para influir no abastecimento e na

fixação de preços, procurassem abrir filiais na periferia das grandes cidades. Tais filiais substituiriam os atacadistas que fomentavam o varejo, mas cujo número caiu em impressionante proporção; de 907 existentes em 1950, o número caiu para 382 no ano de 1970, por causa de problemas como o transporte dos produtos e a incapacidade de estocagem, o que causava aumento de masiado dos preços.

Partindo dos dados colhidos com a pesquisa, e com vistas à satisfação do interesse de contribuir com as populações de baixa renda, a COBAL criou a "Rede Somar de Abastecimento", sistema novo através do qual os varejistas se unem à COBAL, procurando diversificar tanto as ofertas para o consumidor quanto o nível de economia. Entre os objetivos da Rede Somar de Abastecimento, destacam-se os seguintes:

- manter a independência jurídica e financeira de cada empresário, que participa do sistema como voluntário, deixando de integrá-lo quando isso lhe convier;

- revalorizar a função social do atacadista e incentivar pequenos e médios varejistas a levar alimentos, a preços baixos, às populações desassistidas pela rede de supermercados;

- garantir às populações de baixa renda o abastecimento regular de produtos esseciais, sem aumento de preços;

- garantir ao pequeno e médio produtor rural, o escoamento de suas safras, a preços justos para ele, sem onerar o consumidor;

- orientar os varejistas no sentido de suas obrigações sociais, tais como o pagamento de impostos e taxas, de ordem jurídica e creditícia, além de problemas de ordem social,

como organização da loja e limpeza.

Paralelamente a medidas desta natureza, outras vem surgindo no quadro econômico social, como decorrência do estímulo que o Estado proporciona à iniciativa privada, com vistas, porém, ao interesse público. Entre tais medidas podem ser citadas as "Cadeias Voluntárias" e o programa "IBRASA".

As "Cadeias Voluntárias", criadas inicialmente no Estado de São Paulo, na Capital, funciona como uma central de serviços: os comerciantes, em geral donos de pequenos supermercados da periferia urbana, passam a comprar suas mercadorias através da COBAL, por ser estatal, se contentará com uma margem mínima de lucro. Este fator, somado à diminuição do custo unitário dos produtos devido ao grande volume das compras e à intensa rotação das mercadorias, possibilitará um preço mais baixo para os varejistas, o que se refletirá no preço final do consumidor. O órgão estatal, neste caso, contribui decisivamente para a baixa dos preços de consumo, como exerce atividade reguladora do comércio de abastecimento. Sua atuação tornará desnecessária a manutenção de grandes estoques pelos varejistas, com as negativas e inevitáveis conseqüências que acarretam: capital imobilizado, grandes gastos com armazenagem, deterioração de produtos perecíveis devido ao longo tempo de permanência nos depósitos e outros.

O programa da IBRASA - Investimentos Brasileiros S/A, entidade subsidiária do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, tem finalidade análoga: a formação de uma cadeia de abastecimento, partindo de premissa idêntica à que inspirou a formação das "Cadeias Voluntárias" na capital de São Paulo, referida anteriormente: os pequenos comerciantes são for-

çados a adquirir seus produtos nos supermercados e a vendê-los mais caro. Os consumidores que se deslocam da periferia da cidade para os supermercados, pretendendo escapar dos preços majorados pelos pequenos comerciantes que se abastecem nos supermercados, também acabam por sofrer prejuízos pelas dificuldades e custos de transporte. Neste caso, a IBRASA pretende criar uma rede de abastecimento na periferia dos grandes centros, e sua função, além de controladora de preços, permite e possibilita ao Estado, manter-se permanentemente ao corrente da problemática de abastecimento e em condições de uma pronta intervenção direta nos mecanismos de distribuição, se necessário.

Tais e variadas são as medidas baixadas pelo Estado quanto diversificada e multifária é a atividade abastecedora dos mercados dos grandes centros urbanos. Em todas elas, identifica-se, facilmente, o traço intervencionista do Estado e a inegável preponderância que se deve outorgar ao interesse público, preservando-o da especulação altista que a livre competição acarreta, com sérios prejuízos para a sociedade, com reflexos diretos na economia nacional.

Por esta razão, a doutrina reconhece, unanimemente, as atividades ligadas ao controle de abastecimento, como tipificadoras da intervenção do Estado.

HELly MEIRELLES, por exemplo, entende que o controle do abastecimento compreende o conjunto de medidas destinadas a manter no mercado consumidor matéria-prima, produtos ou serviços em quantidade necessária às exigências de seu consumo.⁽²¹⁾

Examinamos, até aqui, alguns modos de intervenção

do Estado no domínio econômico, cuja atuação direta e inequívoca, revela atividade decorrente do "jus imperium" e, mesmo do Poder Político que é titular o Estado.

Há outras instrumentalidades postas à disposição do Poder Político, que poderiam ser considerados como mecanismos indiretos de intervenção, nos quais a função fiscalizadora e cogente do Estado se apresenta mesclada com aspectos de incentivos, fomento ou estímulo à atividade econômica. Deles nos ocuparemos em seguida.

MECANISMOS INDIRETOS DE INTERVENÇÃO

Há outras medidas que influem igualmente no estabelecimento dos níveis dos preços privados, decorrentes da ação estatal, através de órgãos da Administração de caráter estritamente comercial ou mercantil.

As medidas reguladoras do sistema financeiro, bancário e de crédito, defluem, todas, de órgãos governamentais, em consonância com a política financeira estabelecida pelo Estado.

Em nosso país, o sistema financeiro nacional compreende o Conselho Monetário Nacional, órgão encarregado de formular a política da moeda e do crédito, com atribuições preponderantemente normativas. Além do Conselho Monetário Nacional, conta o Poder Público com o Banco Central do Brasil, órgão autárquico, dotado de funções executivas e fiscalizadoras, em cujas atribuições se incluem a emissão do papel-moeda, a execução dos serviços do meio-circulante, o recebimento de recolhimentos compulsórios, a realização de operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras, o controle do crédito, o depósito das reservas de ouro, a outorga de autorização para funcionamento e expansão de outras instituições financeiras, além de controlar, através de fiscalização e imposição de sanções, as atividades das instituições financeiras, de um modo geral.

As instituições financeiras, por seu turno, e de acordo com a definição contida no artigo 17 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, constituem pessoas jurídicas públicas ou privadas que tenham como atividade principal ou acessória,

a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou ainda, a custódia de valor de propriedade de terceiros.

As instituições financeiras incluem duas ordens distintas que não se confundem com sua natureza jurídica, mas de correm do caráter de suas atividades. Assim, temos instituições, cuja atividade pode ser considerada de ordem pública, pelos interesses público de que são afetadas, e então, temos as instituições de natureza pública, tais como o Banco do Brasil S/A e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. O primeiro, apresenta-se sob a forma de uma sociedade de economia mista e, além das atividades financeiras de natureza privada, recebe por delegação, o desempenho de funções fiscalizadoras, realiza o serviço de compensação de cheques, atua como agente financeiro do Tesouro Nacional e responde por significativa parte dos negócios bancários de interesse governamental, bem como pela execução da política de comércio exterior. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE, é o instrumento de execução da política de investimentos e encabeça o elenco de órgãos encarregados de atividades de fomento, mantidos pelo Estado. São igualmente, instituições financeiras de natureza pública o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Banco do Nordeste do Brasil S/A, o Banco de Crédito da Amazônia, os Bancos Estaduais, as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos de natureza paraestatal e a Caixa Econômica Federal.

As instituições financeiras de caráter privado são as sociedades anônimas que funcionam mediante licença do Poder Público, através do próprio Banco Central, bem como as co

operativas.

Tanto estas como as de natureza pública acham-se submetidas à fiscalização permanente do Banco Central do Brasil e, portanto, sujeitas à imposição de multas, suspensão temporária de suas atividades, cassação da autorização de funcionamento, à intervenção do Poder Central e à liquidação.

Estas instituições são responsáveis pelo regime monetário e de crédito, diretamente influenciadoras da política de preços, uma vez que toda a atividade mercantil depende da atuação destes mecanismos estatais. Outros instrumentos, entre tanto, influem na formação e na fixação do preço privado e podem ser tratados como integrantes do regime de capitais.

De fato, tanto o mercado financeiro como o de capitais atuam sob disciplina do Poder Público que baixa as diretrizes através do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central.

A intervenção do Estado neste campo visa, sobretudo, a proteção dos investidores, a prevenção da fraude e manipulação artificial no mercado de capitais; igualmente, o Poder Público disciplina a utilização do crédito no mercado de títulos e valores mobiliários.

Vamos encontrar neste setor, um verdadeiro subsistema de capitais, formado pelas Bolsas de Valores, pelas sociedades corretoras e pelas empresas autorizadas a atuar no mercado de capitais, seja pela subscrição de títulos para revenda, seja pela sua distribuição ou mesmo pela intermediação.

As Bolsas de Valores são associações civis de interesse coletivo, sem finalidades lucrativas, com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, que operam sob a su-

pervisão do Banco Central do Brasil e mediante regulamentação baixada pelo Conselho Monetário Nacional. Sua finalidade é destin^{ar} um local adequado para o encontro de seus membros, das sociedades corretoras e a realização, entre eles, das transações de compra e venda de títulos e valores mobiliários, em mercado livre e aberto, em sistema de negociações que propicie continuidade de preços e liquidez ao mercado de títulos.

A lei nº 4.131 de 3 de setembro de 1962 estabelece um regime para a remessa de capitais para o exterior, como retorno de capitais estrangeiros investidos no país. O capital estrangeiro, por seu turno, está sujeito a registro, venha ele sob a forma de investimento direto ou sob a forma de empréstimo. São, igualmente, sujeitos a regime especial: a garantia oficial a créditos concedidos no exterior a empresas, cuja maioria do capital com direito a voto pertença a pessoas não residentes no país; a colocação de capitais, ações e títulos de empresas sob controle estrangeiro; o funcionamento de bancos estrangeiros, para estabelecer um sistema de reciprocidade de tratamento administrativo, relativamente ao seu funcionamento e ao de bancos brasileiros no respectivo país de origem.

Além das medidas que estabelecem um regime monetário e de crédito, e ao lado do regime de crédito de capitais, o Poder Público regulamenta e fixa diretrizes para a realização do comércio exterior.

Entre nós, o órgão formulador da política de comércio exterior é o Conselho Nacional do Comércio Exterior - CONCEX. A Carteira de Comércio Exterior - CACEX, do Banco do Brasil S/A responde pela política de seguros no comércio exteri-

or, cabendo-lhe, nos termos da legislação vigente, emitir licenças de exportação e importação, cuja exigência será limitada aos casos impostos pelo interesse nacional; exercer prévia ou posteriormente, a fiscalização de pesos, medidas, classificação, qualidade e tipos declarados nas operações de exportação e de importação, diretamente ou em colaboração com outros órgãos governamentais, respeitadas as atribuições e competência das autoridades aduaneiras; adquirir ou financiar, por ordem e conta do Tesouro Nacional, produtos de importação necessários ao abastecimento do mercado interno, ao equilíbrio dos preços e à formação de estoques reguladores, sempre que o comércio importador não tenha condições de fazê-lo de forma satisfatória.

O Poder Público exerce o controle, também, através do registro do exportador junto à CACEX e mediante a licença de exportação e importação. As empresas que operam unidades de armazenamento, ensilagem, frigorificagem e armazéns alfandegados, somente podem atuar mediante autorização expedida pelo Ministério da Fazenda, o que impõe submissão às normas baixadas pelo Estado.

Neste sentido, o Poder Público, unilateralmente, estabelece os padrões a serem obedecidos: os produtos de exportação são classificados em três grupos: os de livre exportação, que constituem a regra geral; os de exportação sujeita a controle e que dependem de licença expressa da CACEX e de autorização de outros órgãos governamentais; e finalmente, os produtos de exportação proibida que, constituindo exceção à regra geral, exigem lei especial estabelecendo a restrição.

Assinale-se, ainda, a vigência de um regime cambial para o comércio exterior de mercadorias. Este regime cambial

apresenta-se virtualmente dicotomizado, admitindo uma taxa cambial oficial e outra taxa, chamada livre. No mercado de taxa oficial são efetuadas as operações de exportação e importação de mercadorias, fretes, prêmios e indenizações de seguros a elas relativos, amortização de financiamentos relativos a importações realizadas de acordo com a lei, pagamento de compromissos externos das pessoas jurídicas de Direito Público centralizadas e pagamento de serviços de pesquisa e produção de petróleo bruto. No mercado de taxa livre, são efetuadas as demais operações, através dos estabelecimentos autorizados pelo Banco Central a operar em câmbio e que consistem na compra e venda de moedas em espécie ou através dos "travellers-checks".

Finalmente, como último componente deste elenco de órgãos que executam uma política financeiro-econômica de interesse do Poder Público, acham-se as instituições que operam as atividades seguradoras.

Hã, portanto, um Sistema Nacional de Seguros Privados, que abrange o Conselho Nacional de Seguros Privados, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, o Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, as sociedades seguradoras e os corretores habilitados.

O Conselho Nacional de Seguros Privados é o responsável pelas diretrizes e normas da política de seguros privados; a SUSEP funciona como órgão fiscalizador das sociedades seguradoras; ao IRB compete, por delegação do Poder Público, regular o cosseguro, o resseguro e a retrocessão, aceitar o resseguro obrigatório e impor penalidades às sociedades seguradoras; as sociedades seguradoras executam as operações de seguro de um modo geral, cuja intermediação se processa median-

te os corretores de seguros, previamente habilitados, registrados e autorizados ao exercício desta função específica.

Este elenco de medidas e organismos da atividade econômica representam mais uma das instrumentalidades de que se vale o Estado moderno para intervir no domínio econômico. DIOGO DE FIGUEIREDO (op. cit. pág. 353) o denomina de "ordenamento econômico", definindo-o como "a atividade administrativa que, através de um conjunto de atribuições de caráter disciplinador, fiscalizador e sancionador, torna efetiva uma ordem legalmente imposta às atividades privadas, no campo da economia, isto é, nos processos de produção, circulação e consumo das riquezas, visando ao bem-estar coletivo, para correta realização dos princípios econômicos constitucionais adotados".

Esta referência aos diferentes mecanismos intervencionistas do Estado não se completaria sem uma alusão aos instrumentos de fomento econômico, mantidos pelo Estado e que produzem reflexos relevantes no domínio econômico.

Dentre tais mecanismos, destacam-se a criação de fundos especialmente estabelecidos por lei, para a expansão de certa atividade econômica e a criação legal de organismos de fomento e desenvolvimento, como o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto Nacional do Mate, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca etc.

Acrescentem-se os incentivos fiscais, criados pelo Estado, destinados a atrair a implantação de certas indústrias ou o estabelecimento de determinada atividade comercial. A criação das chamadas "zonas francas", como a existente em Manaus e a instituição da Superintendência da Zona Franca de Ma

naus - SUFRAMA, constituem exemplos destes incentivos fiscais, destinados ao fomento de atividade econômica e que influem sensivelmente na economia setorial e geral do país.

Outros aspectos poderiam ser abordados, ainda, atinentes à atuação do Estado no domínio econômico, porém tornariam extenso demais o presente trabalho e o fariam escapar à sua finalidade principal.

Os variados instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico foram objeto de estudo e análise, demonstrando que a característica intervencionista embrionária nos séculos XVII e XIX assumiram proporções notáveis para, se transformar, na atualidade, na tônica e na característica predominante do Estado moderno, independentemente do regime político a que se achar jungido.

VII - SÍNTESE

Ao passar em revista os principais aspectos da intervenção do Estado no domínio econômico, ressalta de maneira evidente, a presença constante do Poder Público que, em maior ou menor intensidade, participa no cenário econômico dos povos, ao longo dos tempos.

O aparecimento do Direito Econômico constitui reflexo da presença estatal no condicionamento econômico. A necessidade de disciplinar a atividade econômica em relação a bens essenciais, a expansão das sociedades de economia mista e das empresas públicas, o planejamento econômico e a ação ordenadora do Estado em todos os setores da Economia, erigem o Direito Econômico à posição de inegável destaque.

Esta importância do Direito Econômico na atualidade assume vulto tal que alguns, como FRANCISCO MAURO DIAS⁽²²⁾, as sociam-no intimamente ao desenvolvimento e à segurança nacional do Estado.

A análise da evolução histórica do Estado revelou irreversível fortalecimento do Poder Público. A "summa potestas" do Estado impôs-se de forma irresistível e os cânones do Direito, formados sob tal égide, consagraram a atual estrutura político-jurídica estatal dotada de acentuada característica intervencionista.

O Estado moderno se caracteriza primacialmente por seu intervencionismo. Nos regimes socialistas, onde existe a economia estatal, controlada e exercida diretamente pelo Estado, ocorre o dirigismo em função do qual a ação do governo condiciona e estabelece todos os parâmetros da atividade econômi

ca.

Nos países capitalistas, onde a livre concorrência e a emulação comercial se mantêm mercê de medidas preservativas especiais, a incursão limitadora do Estado também se faz sentir, através do intervencionismo.

Tais medidas intervencionistas, próprias do regime capitalista, quando o Estado pretende proteger os interesses sociais e o bem comum incidem tanto na propriedade como no domínio econômico.

A desapropriação, a requisição, a servidão administrativa, a ocupação temporária e o tombamento constituem reflexos evidentes do intervencionismo estatal na propriedade privada.

No domínio econômico, foram observados mecanismos intervencionistas genéricos e específicos. Dentre os mecanismos genéricos, destaca-se o planejamento econômico, instrumento definidor da economia, tanto para o setor público como para o âmbito privado: pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la, pode restringir-se às áreas tradicionais do governo ou ampliar-se a outros setores, finalmente, pode, também, servir a objetivos sociais dignos ou prestar-se a prejuízos irreparáveis a curto prazo.

A fim de sublinhar a importância do planejamento econômico, foram objeto de estudo não apenas o Plano Nacional de Desenvolvimento do nosso país, mas também o plano da economia e da ação governamental da França e alguns aspectos do planejamento de outros estados europeus.

Os mecanismos específicos do intervencionismo, a saber, o monopólio, a repressão ao abuso do poder econômico, as

práticas abusivas dos cartéis, dos trustes, do "dumping", o controle de preços e o controle do abastecimento, merecem estudo circunstanciado, demonstrando que, na atualidade, não pode prescindir, a sociedade, da atuação disciplinadora do Estado na multifária atividade econômica dos tempos modernos.

Complementando o elenco de mecanismos específicos de intervencionismo, a presença de instrumentos indiretos de intervenção, tais como os reguladores das instituições financeiras, do regime do crédito e da moeda, arremata cabalmente o entendimento de que o Estado moderno infiltrou-se na economia, impregnando-a com suas normas e com sua função disciplinadora e coordenadora.

Ao cabo destas considerações, algumas conclusões se impõem, como resultado do estudo desenvolvido:

1 - As transformações experimentadas pela economia moderna, cuja complexidade e dinamismo influenciam, necessariamente, a própria ordem jurídica, determinaram uma tendência mundial no sentido de hipertrofiar o Poder Público a fim de habilitá-lo a, cabalmente, gerir a problemática econômica.

2 - A gestão estatal da economia se exerce em função das leis jurídicas, cujo processo evolutivo e elaborativo se desenvolve em velocidade bem menor que a dos fenômenos econômicos, o que acarreta uma inadequação da ordem jurídica às leis econômicas.

3 - Além da existência de uma ordem jurídica adequada à problemática econômica, ressentem-se os estados modernos de força coercitiva suficiente para executar as leis e impor limitações às atividades especulativas dos grandes grupos econômicos privados.

4 - Há, portanto, necessidade de se restabelecer o equilíbrio entre a ação estatal, a eficiência da norma jurídica econômica e a preservação do bem comum, finalidade última do Estado.

O restabelecimento deste equilíbrio ideal talvez tenha sido o fator determinante do crescimento do poder estatal que se vem observando através da História. Entretanto, verifica-se, neste final do século XX, que a hipertrofia do Poder Público, "per se", não basta ao estabelecimento de uma ordem jurídico-econômica estável e coerente com o bem-estar social.

Por outro lado, a crescente concentração da riqueza mundial em grupos cada vez mais reduzidos, permite a formação de núcleos antagônicos à ação disciplinadora do Estado, muitas vezes comprometida pela própria dependência econômica.

Esta intervenção do Estado no domínio econômico, embora excepcional e extraordinária para os regimes capitalistas, assume aspecto de necessidade e essencialidade à própria sobrevivência política do Estado e aos interesses superiores da sociedade.

Urge, destarte, consagrá-la através de instrumentos jurídicos mais eficazes e reais, bem como atribuir ao Estado parcela de poder político e, sobretudo, poder econômico, em proporção tal que se possa opô-los, capaz e eficientemente, às pressões econômicas prejudiciais à economia interna e a própria soberania do Estado. Mas este é, sem dúvida, um desafio a mais para os Economistas, que propriamente tarefa exclusiva de Juristas e escapa às finalidades deste trabalho.

VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹EDWARD HEAT. Artigo publicado no Jornal do Brasil, 19.5.80.
- ²HERMES LIMA. Introdução à Ciência do Direito. Livraria Freitas Bastos, 9a. edição, pág. 17.
- ³AFFONSO INSUELA PEREIRA. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. José Bushatsky Editor, 1974, pág. 60.
- ⁴"Apud" Affonso Insuela Pereira, op. cit.
- ⁵GÉRARD FARJAT. Droit Économique. Presses Universitaires de France, 1971, pág. 10.
- ⁶"Apud" Gérard Farjat, op. cit.
- ⁷"Apud" Affonso Insuela Pereira, op. cit.
- ⁸"Apud" Darcy Azambuja. Teoria Geral do Estado. Editora Globo, 4a. edição, 1968.
- ⁹GEOFFREY K. ROBERTS. Dicionário de Análise Política. Editora Civilização Brasileira, 1972, págs 106/107.
- ¹⁰THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. Manual da Constituição. Zahar Editores, 1963, pág. 12
- ¹¹ARMANDO DE OLIVEIRA MARINHO e ZAIRO LARA FILHO. Programa de Direito Administrativo. Editora Rio, 2a. edição, 1980.
- ¹²"Apud" Darcy Azambuja, op. cit.
- ¹³NICCOLO MACHIAVELLI. O Príncipe. Livraria Exposição Livro.

- 14 "Apud" Jean Jacques Chevallier. As Grandes Obras Polí-
cas de Maquiavel a Nossos Dias. Livraria Agir Editora,
1966, pág. 81.
- 15 "Apud" Jean Jacques Chevallier, op. cit.
- 16 A. B. COTRIM NETO. Direito Administrativo da Autarquia.
Livraria Freitas Bastos, 1966, pág. 15.
- 17 MARCELLO CAETANO. Manual de Direito Administrativo. Coim-
bra Editora Ltda., 1969, pág. 845.
- 18 MARIO HENRIQUE SIMONSEN. Brasil 2001. Rio APEC Editora
S/A, 1969, pág. 192
- 19 JEAN JACQUES SCHEREIBER. O Desafio Americano. Editora Ex-
pressão e Cultura, Rio de Janeiro, 9a. edição, pág. 49
e seg.
- 20 JUAREZ TÁVORA. Petróleo para o Brasil. Livraria José Olympio
Editora, 1955
- 21 HELY LOPES MEIRELLES. Direito Administrativo Brasileiro.
Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2a. edição, 1966
pág. 523.
- 22 FRANCISCO MAURO DIAS. Doc T 206-80. O Poder de Polícia no
Desenvolvimento e Segurança Nacional. Escola Superior
de Guerra. Conferência proferida a 03.06.1980.

IX - BIBLIOGRAFIA

- 1 - ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Bosch - Casa Editorial, Barcelona, 1970.
- 2 - ANDRADE, Luciano Benévolo de. Curso Moderno de Direito Administrativo. Edição Saraiva, 1975.
- 3 - AUBY, Jean Marie e DUCOS ADER, Robert. Droit Administratif. Précis Dalloz, 1967.
- 4 - AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo, 4a. edição.
- 5 - BUZAID, Alfredo. O Estado Federal Brasileiro. Arquivos do Ministério da Justiça, 117.
- 6 - CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. Coimbra Editora Ltda., Lisboa, 1969.
- 7 - CALMON, Pedro. História das Idéias Políticas. Livraria Freitas Bastos, 1952.
- 8 - CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Manual da Constituição. Zahar Editores, 1960.
- 9 - ----- . Introdução à Ciência Política. Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- 10 - ----- . Princípios Gerais de Direito Público. Editor Borsoi, 1966.
- 11 - CHEVALLIER, Jean Jacques. As Grandes Obras Políticas de Maquiavel Até Nossos Dias. Livraria Agir Editora, 1966.
- 12 - COTRIM NETO, Alberto B. Direito Administrativo da Autarquia. Livraria Freitas Bastos, 1966.
- 13 - ----- . Curso de Doutrinas dos Socialismos. Livraria Freitas Bastos, 1953.
- 14 - CRETELLA JUNIOR, José. Dicionário de Direito Administrativo. Forense, 1978.



- 15 - ----- . Empresa Pública. José Bushatsky Editor, 1973.
- 16 - DALLARY, Dalmo de Abreu. O Futuro do Estado. Editora do Autor, São Paulo, 1972.
- 17 - DAVIS, M. T. de Carvalho Britto. Tratado das Sociedades de Economia Mista. José Konfino - Editor, 1969.
- 18 - DEBBASCH, Charles. Droit Administratif. Éditions Paris, 1971.
- 19 - DELFIM NETTO, Antônio. Planejamento para o Desenvolvimento Econômico. São Paulo, Pioneira, 1966.
- 20 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidão Administrativa. Editora Revista dos Tribunais, 1978.
- 21 - FARJAT, Gérard. Droit Économique. Presses Universitaires de France, 1971.
- 22 - FIECHTER, Georges André. O Regime Modernizador do Brasil - 1964/1972. Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- 23 - FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Parrúa S/A., México, 15a. edição, 1973.
- 24 - FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Empresas Públicas no Brasil - Ação Internacional. Editora Resenha Universitária, 1975.
- 25 - ----- . Fundações e Empresas Públicas. Editora Revista dos Tribunais, 1972.
- 26 - ----- . Curso de Direito Administrativo. Edição Saraiva, 1979.
- 27 - GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978.
- 28 - LARA FILHO, Zairo e MARINHO, Armando de Oliveira. Programa de Direito Administrativo. 2a. edição. Editora Rio, 1980.
- 29 - LIMA, Hermes, Introdução à Ciência do Direito. Livraria Freitas Bastos, 1958.

- 30 - LIPSON, Leslie. Os Grandes Problemas da Ciência Política. Zahar Editores, 1976.
- 31 - MACHIAVELLI, Niccolo. O Príncipe. Livraria Exposição do Livro.
- 32 - MAGALHÃES, Carlos Frederico de. Uma Contribuição ao Aperfeiçoamento da Sistemática de Repressão ao Abuso do Poder Econômico no Direito Brasileiro. Revista de Direito Econômico - CADE, Ano II, nº 4, 1976.
- 33 - MATEO, Martin & SOSA, Wagner. Derecho Administrativo Económico. Ediciones Pirâmides S/A, Madrid, 1977.
- 34 - MAYER, Luiz Rafael. Ainda a Natureza Jurídica do CADE. Revista de Direito Econômico, Ano I, nº 2, 1975.
- 35 - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Editora Revista dos Tribunais, 1966.
- 36 - MIROW, Kurt Rudolf. A Ditadura dos Cartéis. Ed. Civilização Brasileira, 3a. edição, 1978.
- 37 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Cia. Editora Forense, 2a. edição, 1954.
- 38 - MUNIZ, Alvaro A. Caminha. A Empresa Pública no Direito Brasileiro. Edições Trabalhistas S/A, 1972.
- 39 - ODA, Yorodzu. Principes de Droit Administratif du Japon. S/A du Recueil Sirey, 1928.
- 40 - OVIEDO, Carlos Garcia. Derecho Administrativo. EPESA, Madrid, 1948.
- 41 - PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria Geral do Estado. Forense, 1958.

- 42 - PEREIRA, Affonso Insuela. Direito Econômico. José Bushatsky Editor, 1974.
- 43 - PEREIRA, Osny Duarte. Quem Faz as Leis no Brasil. Ed. Civilização Brasileira S/A, Rio, 1963.
- 44 - ----- . Multinacionais no Brasil. Ed. Civilização Brasileira S/A, Rio, 1974.
- 45 - RIVERO, Jean. Droit Administratif. Précis Dalloz, Paris, 1971.
- 46 - SABINE, George H. História das Teorias Políticas. Editora Fundo de Cultura, 1961.
- 47 - SANTI ROMANO. Princípios de Direito Constitucional Geral. Editora Revista dos Tribunais, 1977.
- 48 - SANTOS, Teófilo de Azeredo. As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro. Forense, 1964.
- 50 - SCHREIBER, Jean Jacques. O Desafio Americano. Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 9a. edição.
- 51 - SIMAS, Henrique de Carvalho. Manual Elementar de Direito Administrativo. Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1974.
- 52 - SIMONSEN, Mario Henrique. Brasil 2001. Rio APEC Editora S/A, 1969.
- 53 - TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. Edição Saraiva, 1975.
- 54 - TÁVORA, Juarez. Petróleo Para o Brasil. Livraria José Olympio, edição 1955.
- 55 - VEDEL, Georges. Droit Administratif. Presses Universitaires de France, 1968.
- 56 - Revista de Direito Econômico - CADE
- 57 - Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas.
- 58 - Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.



1

Dissertação apresentada ao Departamento Jurídico da UGF/RJ
e aprovada pela Comissão Julgadora, formada pelos seguin -
tes professores:

Prof. FRANCISCO MAURO DIAS (Orientador)
Depto.....UGF/RJ

Prof. CELSO RENATO DUVIVIER DE ALBUQUERQUE
MELLO
Depto.....

Prof. AUGUSTO DE ATHAYDE
Depto.....

Visto e permitida a impressão.

Rio de Janeiro, / /1981

Prof. 

Diretor do Departamento Jurídico e Presi -
dente da Comissão de Coordenação do Mestra
do em Direito.

Superior Tribunal de Justiça - Biblioteca



STJ00001442